



Jelena Jerinić  
Dejan Vučetić  
Mirjana Stanković

# PRIRUČNIK ZA SPROVOĐENJE PRINCIPA DOBROG UPRAVLJANJA NA LOKALNOM NIVOU

II dopunjeno i izmenjeno izdanje





**PRIRUČNIK ZA SPROVOĐENJE  
PRINCIPA DOBROG UPRAVLJANJA  
NA LOKALNOM NIVOU**

**II dopunjeno i izmenjeno izdanje**



**Jelena Jerinić  
Dejan Vučetić  
Mirjana Stanković**

**PRIRUČNIK ZA  
SPROVOĐENJE PRINCIPA  
DOBROG UPRAVLJANJA  
NA LOKALNOM NIVOU**

**II dopunjeno i izmenjeno izdanje**

**Beograd, 2022**

# **PRIRUČNIK ZA SPROVOĐENJE PRINCIPA DOBROG UPRAVLJANJA NA LOKALNOM NIVOU**

## **II dopunjeno i izmenjeno izdanje**

### *Autori*

Prof. dr Jelena Jerinić  
Prof. dr Dejan Vučetić  
Mirjana Stanković

### *Urednik*

Ivan Milivojević

### *Izdavač*

Stalna konferencija gradova i opština  
– Savez gradova i opština Srbije  
Makedonska 22, 11000 Beograd

### *Za izdavača*

Nikola Tarbuk, generalni sekretar SKGO

### *Lektura*

Ljupka Mirković Dubajić  
Ivana Golubović

### *Dizajn i priprema za štampu*

Atelje, Beograd  
[www.atelje.rs](http://www.atelje.rs)

### *Štampa*

DMD štamparija, Beograd  
[www.dmd.rs](http://www.dmd.rs)

*Tiraž:* 500

### *Mesto i godina izdavanja*

Beograd, 2022.

ISBN 978-86-80480-58-9

Izrada Priručnika omogućena je u okviru projekta „Unapređivanje dobrog upravljanja na lokalnom nivou” koji podržava Vlada Švajcarske. Projekat sprovodi Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) u okviru programa „Podrška Vlade Švajcarske razvoju opština kroz unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti – Swiss PRO”, koji realizuje Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS). SKGO je isključivo odgovoran za sadržaj Priručnika koji ne predstavlja nužno stavove Vlade Švajcarske i Vlade Srbije.

---

# Predgovor

Kao tekovina moderne demokratije, dobro upravljanje predstavlja fundamentalne vrednosti evropskog društva, odnosno zahteve koje mora da poštuje dobra demokratska uprava: odgovaranje potrebama građana i učešće građana u odlučivanju, otvorenost i transparentnost, jednakost, ljudska prava, kulturna raznolikost i socijalna kohezija, etičko i antikorupcijsko postupanje, administrativna efikasnost i delotvornost, odgovornost i vladavina prava.

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) već dugi niz godina posvećena je radu na uvođenju i unapređenju primene principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou, kako kroz svoje stalne odbore i mreže stručnjaka, tako i kroz obuke i savetodavnu podršku, te sprovođenjem svojih i zajedničkih akcija i projekata sa partnerima na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou. SKGO i lokalna samouprava u Srbiji se nalaze na nivou razvoja i potreba kada možemo na jednom mestu ovu značajnu i široku temu sumirati u „Priručnik za dobro upravljanje na lokalnom nivou”. Priručnik inkorporira skoro pa dvodecenijske rezultate, iskustva, preporuke, te popis domaćeg i međunarodnog pravnog okvira – propisa, stručnu, istraživačku i akademsku literaturu i druge informacije od značaja, danas dostupne i putem interneta.

Drugo izdanje ove publikacije je prvenstveno namenjeno donosiocima odluka i zaposlenima u lokalnim samoupravama, ali i praktičarima koji blisko i partnerski rade sa predstavnicima lokalne samouprave i ima za cilj da služi kao izvor relevantnih informacija i vodič za primenu principa dobrog upravljanja u praksi.

Imajući u vidu obim tema koje pokriva i količinu informacija koju pruža, priručnik pred vama je metodološki ujednačen i sistematizovan u zasebne celine koje se mogu proučavati nezavisno, po ključnim rečima i oblastima od interesovanja čitaoca.

---

---

U uvodnom poglavlju priručnika pojašnjeni su koncepti dobrog upravljanja i dobre uprave, međunarodni standardi, kao i nacionalni strateški i zakonodavni okvir relevantan za lokalne samouprave i predstavljeni su različiti okviri sistematizacije principa dobrog upravljanja.

Polazeći od SKGO Indeksa dobre uprave, koji je izrađen u partnerstvu sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave, a prema potrebama i prilikama lokalne samouprave u Srbiji, principi dobrog upravljanja u priručniku su grupisani u pet poglavlja:

- odgovornost,
- transparentnost, otvorenost i participacija,
- ravnopravnost,
- predvidivost, efikasnost i delotvornost, i
- antikorupcija.

Svako od poglavlja koje tretira pojedinačan ili grupu principa dobrog upravljanja, dalje je podeljeno na tematski zaokružena potpoglavlja i metodološki identično obrađeno kroz sledeće aspekte:

- **definicija principa i pojmova** u teorijskom i praktičnom smislu,
- prikaz relevantnih **međunarodnih standarda** koje je u najvećoj meri Republika Srbija ratifikovala i preuzela,
- prikaz relevantnog **nacionalnog pravnog okvira** – od Ustava, preko strateških i akcionih dokumenata, do ključnih zakona i podzakonskih akata koji detaljnije regulišu ključne teme,
- prikaz odabranih **primera dobre prakse**, istraživanja, projektnih rezultata,
- **rezime** cele teme/poglavlja,
- prikaz dodatne **literature i popisa** nadležnih organa, odnosno institucija i celokupne važeće regulative, dostupne putem interneta.

Priručnik sadrži, pored osnovnih objašnjenja i postavki relevantnih tema i dodatne informacije, odnosno ilustracije uokvirene u sivim i crvenim poljima koje zainteresovanim čitaocima pružaju usmerenja ka dubljoj analizi, a koji se odnose na: propise, međunarodne standarde, SKGO modele akata za lokalne samouprave, SKGO indeks dobrog upravljanja, primere iz prakse, priručnike i projektne rezultate.

---



---

Urednički tim ovog priručnika se zahvaljuje na strpljenju i razumevanju autorima, dugogodišnjim SKGO saradnicima u brojnim aktivnostima – prof. dr Jeleni Jerinić, prof. dr Dejanu Vučetiću i Mirjani Stanković, ali i velikom broju stručnjaka zaposlenih u SKGO, koji su tokom dužeg perioda učestvovali u izradi i sintetizovanju obimne i važne materije na jednom mestu, te u okviru prvog i drugog izdanja priručnika modifikovali i unapredili brojne ranije preporuke, analize, istraživanja, publikacije i dokumenta, kako one izrađene u okviru SKGO aktivnosti, tako i one stručne i relevantne partnerskih organizacija odnosno pojedinaca.

Svesni obimnosti i značaja primene principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou, koji će se neprestano nadograđivati, SKGO putem internet platforme kontinuirano održava bazu znanja i informacija o dobrom upravljanju na lokalnom nivou, dostupnu na <http://skgo.org/tematska-oblast/dobro-upravljanje>, u okviru koje se možete dalje informisati o načinima za unapređenje kvaliteta života građana u našim zajednicama kroz primenu principa dobrog upravljanja, što nam je uostalom i zajednički poziv i zadatak. Funkcionalnost pomenutih linkova u Priručniku je proverena neposredno pre objavljivanja.

Drugo izdanje priručnika je izrađeno, odštampano i dostupano i u elektronskom obliku (preko QR-koda na poledini Priručnika), kao jedna od aktivnosti projekta „Unapređivanje dobrog upravljanja na lokalnom nivou”. Projekat sprovodi Stalna konferencija gradova i opština u okviru programa „Podrška Vlade Švajcarske razvoju opština kroz unapređenje dobrog upravljanja i socijalne uključenosti – Swiss PRO”, koji realizuje Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS).

---

---

# Sadržaj

● 1. UVOD: KONCEPTI DOBROG UPRAVLJANJA I DOBRE UPRAVE, NJIHOVI GLAVNI ASPEKTI I ELEMENTI	14
1.1. Koncepti dobrog upravljanja i dobre uprave	15
1.2. Dobro upravljanje i dobra uprava u dokumentima međunarodnih organizacija	18
1.3. Dobro upravljanje i dobra uprava u propisima i strateškim dokumentima u Srbiji	25
1.4. Može li se izmeriti stepen dobrog upravljanja i dobre uprave?	29
1.5. Rezime	31
1.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature	32
● 2. ODGOVORNOST	34
2.1. Odgovorno upravljanje razvojem lokalne zajednice	36
2.1.1. Pojam odgovornog upravljanja razvojem	36
2.1.1.1. Odgovornost za razvoj lokalne zajednice – „polaganje računa” za budućnost	36
2.1.1.2. Pojam održivog razvoja i ključna načela odgovornog upravljanja održivim razvojem	38
2.1.2. Međunarodni standardi u oblasti upravljanja razvojem	41
2.1.2.1. Globalni ciljevi održivog razvoja	41
2.1.2.2. Primena Agende 2030 u kontekstu EU integracija i lokalizacija COR	44
2.1.3. Pravni okvir za planiranje razvoja u Republici Srbiji	46
2.1.3.1. Veza srednjoročnog planiranja, programskog budžetiranja, praćenja i vrednovanja	50
2.1.4. Upravljanje razvojem u jedinicama lokalne samouprave	52
2.1.4.1. Institucionalni okvir i organizacioni kapaciteti za upravljanje razvojem	55
2.1.5. Rezime	57
2.1.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature	58
2.2. Odgovorno upravljanje javnim resursima lokalne zajednice	61
2.2.1. Pojam odgovornog upravljanja javnim resursima	61
2.2.2. Međunarodni standardi od značaja za upravljanje javnim resursima	63
2.2.2.1. Međunarodni standardi finansijskog upravljanja i kontrole	63
2.2.2.2. Međunarodni standardi računovodstva i interne revizije u javnom sektoru	64
2.2.2.3. Međunarodni standardi za sprovođenje javnih nabavki	66
2.2.2.4. Međunarodni okvir za praćenje i vrednovanje finansijskog upravljanja i kontrole	68
2.2.2.5. Međunarodni standardi za upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru	69
2.2.3. Pravni okvir za upravljanje javnim resursima u lokalnoj samoupravi	71
2.2.3.1. Pravni okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu u Republici Srbiji	71
2.2.3.2. Pravni okvir za upravljanje kapitalnim projektima	72
2.2.3.3. Pravni okvir za sprovođenje javnih nabavki	73

---

---

2.2.3.4.	Pravni okvir za upravljanje javnom svojinom	74
2.2.3.5.	Pravni okvir za upravljanje ljudskim resursima u JLS	75
2.2.3.6.	Pravni okvir za finansiranje medija i organizacija civilnog društva	76
2.2.4.	Odgovorno upravljanje javnim resursima na lokalnom nivou	77
2.2.4.1.	Odgovorno finansijsko upravljanje u JLS	77
2.2.4.2.	Odgovorno planiranje kapitalnih projekata	82
2.2.4.3.	Odgovornost za sprovođenje javnih nabavki	84
2.2.4.4.	Odgovornost u procesu upravljanja sredstvima u javnoj svojini	88
2.2.4.5.	Odgovorno upravljanje ljudskim resursima	92
2.2.4.6.	Dodela sredstava medijima na osnovu konkursa	95
2.2.4.7.	Javni interes u postupku dodeljivanja sredstava organizacijama civilnog društva (OCD)	96
2.2.5.	Rezime	98
2.2.6.	Popis relevantnih propisa, institucija i literature	98
<b>2.3.</b>	<b>Mehanizmi za uspostavljanje odgovornosti službenika i funkcionera lokalne samouprave</b>	<b>103</b>
2.3.1.	Vrste mehanizama odgovornosti	103
2.3.2.	Međunarodni standardi	106
2.3.3.	Pravni okvir u Srbiji	109
2.3.3.1.	Propisi o odgovornosti funkcionera	109
2.3.3.2.	Propisi o odgovornosti javnih službenika	111
2.3.4.	Mehanizmi za utvrđivanje odgovornosti funkcionera i službenika	114
2.3.5.	Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave i Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u jedinicama lokalne samouprave	115
2.3.6.	Interna finansijska kontrola	119
2.3.6.1.	Sistem finansijskog upravljanja i kontrole	119
2.3.6.2.	Interna revizija	119
2.3.7.	Odgovornost radnih tela JLS	120
2.3.8.	Rezime	122
2.3.9.	Popis relevantnih propisa, institucija i literature	123
<b>2.4.</b>	<b>Načela spoljašnje kontrole lokalne samouprave</b>	<b>126</b>
2.4.1.	Pojam i oblici spoljašnje kontrole	126
2.4.2.	Međunarodni standardi	128
2.4.3.	Pravni okvir u Srbiji	131
2.4.4.	Kontrola centralne vlasti	132
2.4.5.	Kontrola nezavisnih državnih organa	135
2.4.5.1.	Ustavni sud	135
2.4.5.2.	Zaštitnik građana	138
2.4.5.3.	Državna revizorska institucija	140
2.4.5.4.	Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	142
2.4.5.5.	Poverenik za zaštitu ravnopravnosti	145
2.4.5.6.	Agencija za sprečavanje korupcije	146
2.4.5.7.	Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	147
2.4.5.8.	Praćenje postupanja po odlukama nezavisnih državnih organa	148

---

---

2.4.6.	Drugi oblici spoljašnje kontrole	149
2.4.7.	Rezime	150
2.4.8.	Popis relevantnih propisa, institucija i literature	151
<b>2.5.</b>	<b>Zaštita prava građana i zabrana diskriminacije u lokalnoj samoupravi</b>	<b>153</b>
2.5.1.	Zaštita prava i zabrana diskriminacije u kontekstu lokalne samouprave	153
2.5.2.	Međunarodni standardi	155
2.5.3.	Pravni okvir u Srbiji	158
2.5.4.	Važni mehanizmi zaštite prava građana u lokalnoj samoupravi	161
2.5.4.1.	Zaštita podataka o ličnosti u lokalnoj samoupravi	161
2.5.4.2.	Lokalni ombudsman	163
2.5.4.3.	Razmatranje predstavi i pritužbi građana	166
2.5.4.4.	Besplatna pravna pomoć	168
2.5.4.5.	Sistem za brze odgovore	169
2.5.5.	Rezime	170
2.5.6.	Popis relevantnih propisa, institucija i literature	171
<b>● 3.</b>	<b>TRANSPARENTNOST, OTVORENOST I PARTICIPACIJA</b>	<b>174</b>
<b>3.1.</b>	<b>Transparentnost u obavljanju poslova lokalne samouprave</b>	<b>175</b>
3.1.1.	Pojam transparentnosti	175
3.1.2.	Međunarodni standardi	177
3.1.3.	Pravni okvir u Srbiji	180
3.1.4.	Princip transparentnosti u kontekstu lokalne samouprave	182
3.1.4.1.	Transparentnost u radu organa lokalne samouprave	184
3.1.4.2.	Transparentnost u procesu usvajanja lokalnih propisa i javnih politika	195
3.1.4.3.	Transparentnost lokalnog budžeta	197
3.1.4.4.	Transparentnost javnih nabavki	200
3.1.4.5.	Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS	201
3.1.4.6.	Transparentnost administrativnih procedura i usluga koje pruža JLS	202
3.1.5.	Rezime	204
3.1.6.	Popis relevantnih propisa, institucija i literature	205
<b>3.2.</b>	<b>Učešće građana u vođenju javnih poslova na lokalnom nivou</b>	<b>208</b>
3.2.1.	Pojam participacije (učešća građana)	208
3.2.2.	Međunarodni standardi	211
3.2.3.	Pravni okvir u Srbiji	215
3.2.4.	Mehanizmi neposrednog učešća građana u odlučivanju	217
3.2.5.	Učešće građana u procesu usvajanja javnih politika	220
3.2.5.1.	Učešće organizacija civilnog društva u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou	223
3.2.5.2.	Organizovanje i sprovođenje javnih rasprava u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou	227
3.2.6.	Mesna samouprava	229
3.2.7.	Rezime	230
3.2.8.	Popis relevantnih propisa, institucija i literature	231

---

---

● <b>4. RAVNOPRAVNOST</b>	<b>236</b>
<b>4.1. Ravnopravnost u postupanju organa lokalne samouprave</b>	<b>238</b>
4.1.1. Ravnopravnost u kontekstu lokalne samouprave	238
4.1.2. Međunarodni standardi	239
4.1.3. Pravni okvir u Srbiji	242
4.1.4. Mere za unapređenje ravnopravnosti u postupanju lokalne samouprave	244
4.1.4.1. Praćenje stanja o položaju osetljivih grupa stanovništva	245
4.1.4.2. Definisane lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva	247
4.1.4.3. Odabrani lokalni mehanizmi za sprečavanje diskriminacije	258
4.1.4.4. Rodno odgovorno budžetiranje	260
4.1.5. Rezime	262
4.1.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature	263
● <b>5. PREDVIDIVOST, EFIKASNOST I DELOTVORNOST</b>	<b>268</b>
<b>5.1. Predvidivost upravnog postupanja u lokalnoj samoupravi</b>	<b>269</b>
5.1.1. Pojam principa predvidivosti	269
5.1.2. Međunarodni pravni izvori i standardi	271
5.1.3. Pravni okvir u Srbiji	274
5.1.4. Princip predvidivosti u kontekstu lokalne samouprave	276
5.1.4.1. Predvidivost zasnovana na propisima	277
5.1.4.2. Predvidivost zasnovana na standardizovanim procedurama	279
5.1.4.3. Predvidivost zasnovana na upravnoj praksi	282
5.1.4.4. Predvidivost zasnovana na ugovorima	289
5.1.4.5. Predvidivost zasnovana na obaveštenjima, garantnim aktima i upravnim radnjama organa lokalne samouprave	290
5.1.5. Rezime	290
5.1.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature	292
<b>5.2. Efikasno vršenje poslova lokalne samouprave</b>	<b>294</b>
5.2.1. Pojam i karakteristike efikasnosti	294
5.2.2. Međunarodni pravni izvori i standardi	298
5.2.3. Pravni okvir u Srbiji	301
5.2.4. Princip efikasnosti u kontekstu lokalne samouprave	303
5.2.4.1. Funkcionalna analiza	304
5.2.4.2. Modeli administrativnih postupaka, smanjenje troškova, poštovanje procesnih rokova i izveštavanje o njihovom nepoštovanju	307
5.2.4.3. Jedinstveno upravno mesto	312
5.2.4.4. Razmena podataka po službenoj dužnosti	318
5.2.4.5. Međuopštinska saradnja	320
5.2.5. Rezime	322
5.2.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature	324

---

---

<b>5.3. Delotvornost postupanja organa lokalne samouprave</b>	<b>327</b>
5.3.1. Pojam i karakteristike delotvornosti	327
5.3.2. Međunarodni pravni izvori i standardi u oblasti delotvornosti	330
5.3.3. Pravni okvir u Srbiji	333
5.3.4. Princip delotvornosti u kontekstu lokalne samouprave	334
5.3.4.1. Unapređenje kvaliteta u radu jedinica lokalne samouprave	334
5.3.4.2. Standardizacija i optimizacija postupaka	340
5.3.4.3. Analiza efekata propisa i dokumenata javnih politika	345
5.3.4.4. Delotvornost inspekcijuskog nadzora	347
5.3.5. Rezime	350
5.3.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature	351
<b>● 6. ANTIKORUPCIJA</b>	<b>356</b>
<b>6.1. Mehanizmi za prevenciju i sankcionisanje korupcije na lokalnom nivou</b>	<b>357</b>
6.1.1. Pojam korupcije i ključne definicije	358
6.1.2. Međunarodni standardi i konvencije u oblasti antikorupcije	361
6.1.3. Pravni i strateški okvir u Srbiji	366
6.1.4. Obaveze jedinice lokalne samouprave u borbi protiv korupcije	369
6.1.4.1. Postojanje i primena antikorupcijskih mehanizama i javnih politika na nivou JLS	370
6.1.4.2. Upravljanje sukobom interesa funkcionera i službenika u lokalnoj samoupravi	374
6.1.4.3. Upravljanje poklonima javnih funkcionera i službenika lokalne samouprave	379
6.1.4.4. Uspostavljanje i primena internih mehanizama u postupcima uzbunjivanja	381
6.1.5. Rezime	384
6.1.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature	385
<b>○ 7. INDEKS POJMOVA</b>	<b>390</b>

---

---

---

---

# 1. UVOD: KONCEPTI DOBROG UPRAVLJANJA I DOBRE UPRAVE, NJIHOVI GLAVNI ASPEKTI I ELEMENTI

*Potrebno je mnogo dobrih dela da se izgradi dobar ugled,  
a samo jedno loše da se on izgubi.*

Bendžamin Frenklin

---



---

## 1.1. Koncepti dobrog upravljanja i dobre uprave

### KLJUČNI POJMOVI

Dobro upravljanje  
Dobra uprava  
Loša uprava  
Principi dobre uprave  
Pravo na dobru upravu  
Indeks dobre uprave

### KLJUČNE TEME

Nastanak koncepta dobrog upravljanje i dobre uprave  
Međunarodni standardi dobrog upravljanja i dobre uprave  
Dobra uprava u domaćim strateškim dokumentima  
Principi dobre uprave  
Merenje stepena dobre uprave

U literaturi, ali i u govoru, često se mogu pročitati i čuti, ova dva pojma. Iako zvuče slično, oni nisu sinonimi, te je potrebno objasniti kako su nastali i kakva je njihova sadržina.

U današnje vreme, termin upravljanje koristi se da bi se označio **proces donošenja odluka i njihovog izvršavanja**, u različitim kontekstima. Tako se npr. govori o upravljanju na međunarodnom, nacionalnom ili lokalnom nivou ali i o korporativnom upravljanju.

Često se kaže da pojam dobrog upravljanja (engl. *good governance*) obuhvata i pojam **dobre uprave** (engl. *good administration*). Princip dobre uprave zasnovan je na jasno definisanim pravilima procedure čija povreda može dovesti do pravne (sudske i druge) zaštite prava. Principi dobre uprave fokusirani su pre svega na **organe uprave** koji su u neposrednom kontaktu sa građanima, odnosno pružaju im javne usluge ili utvrđuju njihove obaveze.

Sa stanovišta građana, principi dobre uprave služe da unaprede način na koji administracija (birokratija) postupa. Za upravu je važno da kroz primenu ovih principa unapredi **poverenje građana u upravu i legitimitet organa** vlasti u celini. Ako se u očima građana uprava pokazuje kao udaljena ili nedelotvorna, i njihovo poverenje u upravu se smanjuje.

Kao što će biti prikazano u narednim poglavljima, **prava i slobode građana** su u srcu koncepta dobre uprave. Dobra uprava poštuje vrednosti **pravne države** i prava građana. Takva uprava je **otvorena i nije korumpirana**, obezbeđuje **ravnopravnost** građana i njihovo **učešće u odlučivanju**. Poštuje se **sloboda informisanja i sloboda govora**. Pored toga, u svakom demokratskom društvu neophodni su **slobodni i pošteni izbori**.

Pojam upravljanje (engl. *governance*) veoma je star i pojavljuje se još kod autora iz doba antike. Na primer, u delima Aristotela mogu se naći i opisi onoga što je on smatrao dobrim upravljanjem – država u kojoj je vladar moralan i pravedan. Slično, u drevnoj indijskoj knjizi, Arthašastri iz IV veka p. n. e., posvećenoj vođenju države, ekonomskoj politici i vojnoj strategiji, piše: „Kraljeva sreća počiva u sreći njegovih podanika, u njihovom blagostanju je njegovo blagostanje. On treba da smatra dobrim ne samo ono što je korisno za njega, nego i ono što je drago njegovim podanicima”.

Pojam **dobrog upravljanja** razvija se 90-ih godina prošlog veka u međunarodnim odnosima i u dokumentima međunarodnih organizacija, kao što su Ujedinjene nacije, Svetska banka, Međunarodni monetarni fond, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, Savet Evrope, a kasnije i Evropska unija. Termin dobro upravljanje (engl. *good governance*) početkom 90-ih počela je da koristi Svetska banka, pokušavajući da napravi vezu između **systema upravljanja u nekoj zemlji i njene sposobnosti za održivi ekonomski i društveni razvoj**. Iako je prepoznato da pojam dobrog upravljanja obuhvata i oblik vladavine ili političkog režima, Svetska banka se zbog svog mandata ograničila samo na ocenjivanje načina na koji se u određenim državama upravlja ekonomskim i drugim resursima u cilju razvoja. Iako je u početku bio ograničen na ekonomiju, koncept dobrog upravljanja kasnije su preuzele druge međunarodne organizacije koje su definisale šta u kontekstu njihovih aktivnosti treba da znači dobro upravljanje, dopunjujući ga, pre svega demokratskim **elementima**. Vremenom, koncept dobrog upravljanja je značajno evoluirao i danas ga prepoznaju sve relevantne međunarodne organizacije u svojim dokumentima.

Danas se termin dobro upravljanje koristi da bi se opisao **način na koji institucije u određenoj zemlji obavljaju javne poslove i upravljaju javnim resursima**.

U okviru **međunarodnih organizacija**, ovaj termin se i dalje koristi da bi se uporedile neefikasne privrede ili nerazvijene zemlje i političko uređenje u njima sa razvijenim ekonomijama i državama koje poštuju razvijene demokratske standarde. U Srbiji se ovaj termin dobro upravljanje sreće u skorije vreme, nakon 2000. godine, prodorom ideja o potrebi da se promeni način na koji se vode javni poslovi uopšte i, posebno, u vezi sa **reformom javne uprave**.

U osnovi koncepta dobrog upravljanja je **odgovornost** organa vlasti u reagovanju na potrebe svih zainteresovanih aktera, a pre svega građana na **inkluzivan, delotvoran i transparentan** način, uz ostvarivanje i zaštitu **ljudskih prava i sloboda**. To su uglavnom i osnovni principi koji se u brojnim dokumentima koji se bave ovom tematikom, pojavljuju kao sadržina koncepta dobrog upravljanja.

---

Iako predstavlja opšteprihvaćen princip, termin „dobro upravljanje” nećemo naći u propisima savremenih država. Na primer, u Evropi ne postoji nijedna država u čijem ustavu se eksplicitno pominje ovaj termin, ali ima takvih primera u državama Azije i Afrike.

Pogled na istorijski razvoj države pokazuje da ona stalno preuzima sve širu regulatornu ulogu u društvu. Od svojih prvobitnih zadataka odbrane zemlje od spoljnih neprijatelja, održavanja reda i prikupljanja poreza, do savremenog doba u kome država obavlja mnogobrojne i raznovrsne poslove. Danas država uređuje i deluje u gotovo svim oblastima društvenog života, kao što su, na primer, oblast socijalne zaštite i socijalnog staranja, ekonomija, zaštita životne sredine, telekomunikacije i slično. Najveći deo tih poslova obavljali su, a i danas ih obavljaju, **organi uprave**.

Sa druge strane, savremena, pravna država i promene u odnosima između države i pojedinca, doneli su i izmenjene uloge države i uprave. Isključivo autoritativna uprava zasnovana na odnosu nadređenosti državnih organa prema pojedincima, u kojoj se pojedinac posmatra kao podanik dužan da slepo izvršava naređenja vlasti, pod pretnjom sankcije, postepeno se preobrazila u upravu od koje danas očekujemo i zahtevamo da bude „**servis građana**”. Razvoj demokratije i ljudskih prava su u velikoj meri doprineli ovom preobražaju. Da bi građani bili zadovoljni pruženim uslugama, od javne uprave se očekuje da upravne poslove obavlja u skladu sa **pravilima o dobrom i urednom vršenju uprave**, a da sva ponašanja suprotna tim pravilima, kao što su neblagovremeno postupanje i sporost, nepreduzimanje mera (tzv. ćutanje uprave), pristrasnost, neljubaznost, različite sitne ili druge nepravilnosti ili nekorektnosti u odnosu prema građanima, budu eliminisana i sprečena. Svest o potrebi dodatnih pravila ponašanja i delovanja uprave koja bi građanima pružila veću sigurnost u odnosima sa upravom doveli su do **pojave principa dobre uprave**.

Prema našem pravu, pojam **uprava** obuhvata širok krug raznolikih subjekata kojima je zajedničko to što svi imaju određena javna ovlašćenja, da pružaju određene javne usluge ili istupajući sa autoritetom države nameću neke obaveze. Takav pojam uprave odgovara onom što je definisano kao javna uprava, u *Strategiji reforme javne uprave* iz 2014. godine, nasuprot državnoj upravi koja obuhvata mnogo uži krug subjekata. U javnu upravu spadaju, u prvom redu, oni koje građani najčešće i prepoznaju kao upravu – organi državne uprave na nacionalnom nivou (ministarstva, organi u sastavu ministarstava i posebne organizacije), zatim organi pokrajinske i lokalne uprave, ali i brojni drugi, tzv. imaoци javnih ovlašćenja (javne službe, što je pojam koji uključuje javna preduzeća i ustanove, javne agencije i druge organizacije, kao što su privredna društva, organizacije civilnog društva, pa i pojedinci kojima su takva ovlašćenja poverena zakonom). Svi oni imaju obavezu da se ponašaju u skladu sa principima dobre uprave.

## 1.2. Dobro upravljanje i dobra uprava u dokumentima međunarodnih organizacija

Pojam dobro upravljanje su na različit način definisale različite međunarodne organizacije, u zavisnosti od svog delokruga i mandata, odnosno činjenice da li ona deluje na globalnom ili regionalnom, npr. evropskom nivou. Zbog toga se ne može reći da postoji jedinstvena lista principa dobrog upravljanja, ali može da se neki principi pojavljuju, u sličnom obliku, u gotovo svim određenjima. To su, najčešće, odgovornost, transparentnost, poštovanje ljudskih prava i jednakost, efikasnost i delotvornost, participacija.

Jedna od organizacija koja u mnogim svojim dokumentima koristi koncept dobrog upravljanja jesu **Ujedinjene nacije**.

U **Milenijumskoj deklaraciji** koju je 2000. godine usvojila Generalna skupština UN, dobro upravljanje pominje se u vezi sa iskorenjivanjem siromaštva i ističe se da će to zavisiti „između ostalog, od dobrog sistema upravljanja u svakoj od zemalja. Ono takođe zavisi od dobrog sistema upravljanja na međunarodnom nivou, kao i od transparentnosti finansijskih, monetarnih i trgovinskih sistema. Zalažemo se za otvoren, pravičan, regulisan, predvidiv i nediskriminatoran multilateralni trgovinski i finansijski sistem.”

### Međunarodni standardi

Tekst *Milenijumske deklaracije* na engleskom jeziku pogledajte na:

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Millennium.aspx>,

a prevod na srpski jezik na:

[http://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/013\\_Milenijumska%20deklaracija%20UN.pdf](http://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/013_Milenijumska%20deklaracija%20UN.pdf).

Takođe, Komisija Ujedinjenih nacija za ljudska prava u svojim dokumentima odredila je da je dobro upravljanje ono koje je „transparentno, odgovorno, participativno i ono koje odgovara na potrebe i težnje ljudi”.

Prema još jednom dokumentu Ujedinjenih nacija, dobro upravljanje postoji kada je omogućena participacija, teži se postizanju konsenzusa, postoje odgovornost i transparentnost, odgovara se na zahteve, postiže delotvornost i efikasnost, pravičnost i inkluzija, i poštuje vladavina prava. Dobrim upravljanjem osigurava se da korupcija bude minimizirana, da su stavovi manjina uzeti u obzir i da se čuju glasovi ranjivih društvenih grupa u procesu donošenja odluka. Tamo gde se dobro upravlja, uvek se odgovara na sadašnje i buduće potrebe društva.

---

Još jedan dokument UNDP daje lep opis sadržine principa dobrog upravljanja. Kaže se da je ono „između ostalog, participativno, transparentno i odgovorno. Ono je, takođe, delotvorno i pravično. Promoviše vladavinu prava. Dobro upravljanje omogućava da politički, društveni i ekonomski prioriteti budu zasnovani na širokom društvenom konsenzusu i da se u procesu donošenja odluka čuju glasovi najsiromašnijih i najranjivijih, u vezi sa raspodelom razvojnih sredstava”.

### Međunarodni standardi

Linkovi ka navedenim dokumentima agencija i tela UN navedeni su u popisu literature.

Među brojnim drugim međunarodnim organizacijama koje su takođe definisale dobro upravljanje, treba navesti još neke, posebno one aktivne na evropskom kontinentu.

**Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj** (OECD) definisala je sledeće principe dobrog upravljanja: vladavina prava, otvorenost, transparentnost i odgovornost demokratskih institucija, pravičnost i jednakost u postupanju sa građanima, uključujući mehanizme konsultovanja i participacije, efikasnost i delotvornost u pružanju javnih usluga, jasni, transparentni i primenljivi zakoni i drugi propisi, konzistentnost i koherentnost u formulisanju politika, visoki standardi etičkog ponašanja.

Dobro upravljanje je od posebnog značaja u **Evropskoj uniji**, posebno u praksi Evropske komisije koja definiše zajedničke politike na nivou EU. U dokumentu iz 2001. godine *Evropsko upravljanje – bela knjiga*, Evropska komisija je prepoznala pet principa dobrog upravljanja: otvorenost, participacija, odgovornost, delotvornost i koherentnost. Ovi principi „čine temelj demokratije i vladavine prava u državama članicama [Evropske unije], ali da su oni primenljivi na sve nivoe vlasti – globalni, evropski, nacionalni, regionalni i lokalni”.

Konačno, i organi **Saveta Evrope** bavili su se ovim konceptom. Na primer, u jednoj rezoluciji Parlamentarne skupštine Saveta Evrope iz 1995. godine, dobro upravljanje definisano je tako da uključuje „demokratiju i ljudska prava, odsustvo korupcije, društvene reforme koje favorizuju one koji su u nepovoljnom položaju, ekonomske reforme usmerene na tržišne principe, adekvatnu zaštitu životne sredine i otvoreniju trgovinu, uključujući i trgovinu sa zemljama u razvoju”.

Savet Evrope je međunarodna organizacija posebno fokusirana na razvoj demokratije na lokalnom i regionalnom nivou. Pod njenim okriljem je usvojena i *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*. Upravo zbog toga Savet Evrope poziva vlade država članica

da utvrđuju i sprovode mere javne politike, uz obezbeđivanje dovoljnih sredstava, koje omogućuju lokalnoj samoupravi da upravlja javnim poslovima na efikasniji način. Komitet ministara Saveta Evrope je 2008. godine usvojio **Strategiju za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom nivou**.

### Međunarodni standardi

Strategiju Saveta Evrope pogledajte na <https://rm.coe.int/1680746d1d>.

U ovu strategiju je utkano 12 principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou:

1. poštenu izbori, predstavništvo i participacija,
2. reagovanje na zahteve,
3. efikasnost i delotvornosti,
4. otvorenost i transparentnost,
5. vladavina prava,
6. etičko postupanje,
7. kompetencija i kapaciteti,
8. inovacija i otvorenost za promene,
9. održivost i dugoročna orijentacija,
10. stabilno finansijsko upravljanje,
11. ljudska prava, kulturna različitost i socijalna kohezija i
12. odgovornost.

### Međunarodni standardi

Savet Evrope obrazovao je i poseban *Centar za ekspertizu* u ovoj oblasti koji je razvio alate kojima podržava lokalne vlasti u implementaciji ovih principa i merila za utvrđivanje nivoa njihove implementacije, <https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise>  
Takode, uspostavljena je *Evropska oznaka za izuzetnost u upravljanju* koja se dodeljuje lokalnim vlastima koje su, u skladu sa odgovarajućim merilima, ostvarile visok nivo poštovanja definisanih principa. Popis evropskih opština i gradova kojima je dodeljeno ovo priznanje pogledajte na <https://www.coe.int/en/web/good-governance/elope-europe-accreditations#>.

---

Treba primetiti da se, bez obzira na tipologiju koju određena organizacija ili država koristi, definisani principi u velikoj meri preklapaju, a najvažnije je da je njihova sadržina kada se posmatraju kao skup principa u suštini jednaka.

Kada se govori o principima dobre uprave u dokumentima **međunarodnih organizacija**, relevantna je pre svega *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (poznata još i kao **Evropska konvencija o ljudskim pravima** iz 1950. godine), usvojena pod okriljem Saveta Evrope, čija je i Srbija strana ugovornica. Nekoliko članova Konvencije može se direktno dovesti u vezu sa pojmom i principima dobre uprave. Na primer, član 6 garantuje pravo na pravično suđenje, ali je Evropski sud za ljudska prava (koji je zadužen za tumačenje Konvencije) razvio tumačenje člana 6 koje se, između ostalog, odnosi i na dobru upravu u sudskim stvarima, ali i proširio njegovu primenu na zaštitu privatnih lica u njihovim odnosima sa upravom, odnosno na upravni postupak. O ovim garancijama biće više reči u narednim poglavljima, posebno onim koji se direktnije bave upravnim postupanjem (npr. u vezi sa zaštitom prava građana, transparentnosti u obavljanju poslova, predvidivosti i delotvornosti upravnog postupanja). Sa stanovišta principa dobre uprave, svakako treba pomenuti i član 13 (koji garantuje pravo na delotvorni pravni lek) i član 14 (zabrana diskriminacije), što će biti predmet detaljnijeg razmatranja u poglavljima 1.5. (zaštita prava građana i zabrana diskriminacije u lokalnoj samoupravi) i 3.1. (ravnopravnost u postupanju organa lokalne samouprave).

Termin *dobra uprava* prvi put je upotrebljen u zvaničnim dokumentima Saveta Evrope još 1977. godine u tekstu *Rezolucije Komiteta ministara (77) 31* o zaštiti pojedinca u odnosu na akte organa uprave. Ona navodi pet principa „dobre i efikasne uprave” (engl. *good and efficient administration*) – pravo stranke da bude **saslušana, pristup informacijama, pomoć i predstavljanje** u postupku, dužnost **obrazlaganja akata** i naznačenja **pravnih lekova**. Pored ovih principa, potrebno je uzeti u obzir i „interese trećih lica i glavne javne interese”, a krajnji cilj je „postizanje najvećeg mogućeg stepena **pravičnosti**”. Ovi principi i danas figuriraju kao dominantni principi dobrog upravnog postupanja.

### Međunarodni standardi

Tekst *Rezolucije* na engleskom pogledajte na <https://rm.coe.int/16804dec56>.

U okviru **Evropske unije**, od pre desetak godina prepoznato je i posebno **pravo na dobru upravu**. To pravo garantuje Povelja *Evropske unije o osnovnim pravima*, koja je Lisabonskim sporazumom iz 2009. godine stekla svojstvo pravno obavezujućeg akta.

Sadržinu ovog prava prema Povelji čini niz **proceduralnih prava i garancija** za stranke u njihovom odnosu sa organima Evropske unije.

### Međunarodni standardi

*Povelja Evropske unije o osnovnim pravima*

#### Član 41

1. Svako lice ima pravo da, u pogledu njegovih zahteva, organi, tela, kancelarije i agencije Unije postupaju **nepriistrasno, pošteno i u razumnom roku**.
2. Ova prava obuhvataju:
  - a) pravo svakog lica na **saslušanje** pre nego što protiv njega bude preduzeta bilo kakva pojedinačna mera koja bi mogla biti na njegovu štetu;
  - b) pravo svakog lica na **uvid** u svoj predmet, pri čemu se poštuju legitimni interesi u pogledu poverljivosti i čuvanja službene i poslovne tajne; i
  - c) obavezu uprave da **obrazloži** svoje odluke.
3. Svako lice ima pravo da mu Unija nadoknadi štetu koju prouzrokuju njeni organi ili službenici u obavljanju svojih dužnosti, u skladu sa opštim načelima koja su zajednička pravima država članica.
4. Svako lice se može pisanim putem obratiti organima Unije na jednom od **jezika** na kojima su sačinjeni Ugovori i mora dobiti odgovor na istom jeziku.

Garancija prava na dobru upravu kao jednog od osnovnih prava građana u EU našla je svoje mesto u Povelji kao rezultat dugogodišnje prakse Suda pravde EU (ranije: Evropski sud pravde), sa jedne strane, i Evropskog ombudsmana, sa druge strane. Evropski sud pravde, kao klasičan sudski organ, razvio je u svojoj praksi čisto pravne principe za postupanje uprave, dok je Evropski ombudsman, u skladu sa svojim mandatom ukazivao na šire polje – principa pravilnog (engl. *proper*) ili valjanog (engl. *sound*) postupanja uprave.

Dobra uprava se, naime, često posmatra i definiše kao **antipod loše uprave** (engl. *maladministration*), tako što se identifikuju postupanja i ponašanja koja predstavljaju primere loše uprave, i to tako što se uopšte ne pretenduje definisanju iscrpne liste takvih ponašanja. Tako je i Evropski ombudsman, još od svog uspostavljanja, fokusirao svoju pažnju na određenju pojma i identifikovanju pojavnih oblika loše uprave.

U svom prvom godišnjem izveštaju (za 1995. godinu), Evropski ombudsman navodi da nijedan ugovor EU niti propis ne definišu termin „loša uprava”, te da je jasno da ona postoji kada organ Unije ne postupa u skladu sa propisima EU ili praksom sudova EU. Međutim, navodi da mnoge druge stvari mogu predstavljati lošu upravu, uključujući:



---

administrativne nepravilnosti, administrativni propusti, zloupotreba ovlašćenja, nemar, nepravedno postupanje, neispravnost ili nekompetentnost, diskriminacija, kašnjenja koja je moguće izbeći nepostojanje informacija ili odbijanje pristupa informacijama. Evropski ombudsman dalje navodi: „Ova lista nije zamišljena kao iscrpna. Iskustva nacionalnih ombudsmana pokazuju da je bolje ne pokušavati da se na rigidan način definiše šta predstavlja lošu upravu. Štaviše, otvorena priroda ovog pojma je jedna od stvari koja razlikuje ulogu ombudsmana od uloge sudije”.

### Međunarodni standardi

U svom godišnjem izveštaju za 1997. godinu, Evropski ombudsman jednostavno kaže: „Loša uprava postoji onda kada organ vlasti ne postupi u skladu sa pravilom ili principom koje ga obavezuje”.

Nešto kasnije, 1999. godine, Evropski ombudsman doneo je **Evropski kodeks dobrog upravnog ponašanja** (engl. *European Code of Good Administrative Behaviour*), a potvrdio ga je svojom rezolucijom Evropski parlament. Kodeks je inoviran 2002. godine a njime je predviđeno nekoliko principa koje treba da poštuju zvaničnici Evropske unije, uključujući: zakonitost, odsustvo diskriminacije, srazmernost, konzistentnost, odsustvo zloupotrebe vlasti, nepristrasnost i nezavisnost, objektivnost, pravičnost, učtivost, dužnost na odgovaranje na dopise na jeziku građana Unije. Tu su takođe i važna proceduralna pravila kao što su dužnost obaveštavanja zainteresovanih lica o odluci, obaveza vođenja registara i obaveza vođenja evidencija o administrativnim postupcima.

Za razliku od dobrog upravljanja, dobra uprava je koncept koji se mnogo više sreće u dokumentima na nacionalnom nivou, i to relativno često i u propisima, a ne samo u dokumentima javne politike. **Finski ustav** navodi se kao jedini primer ustava evropskih zemalja u kome se, između ostalog, garantuje pravo na dobru upravu i to u okviru člana koji garantuje pravo na pravnu zaštitu. Ova ustavna odredba razrađena je u finskom Zakonu o upravnom postupku.

## Primeri

Ustav Finske (1999):

Član 16 stav 2

Zakonom se uređuje javnost postupka, pravo na saslušanje, pravo na obrazloženju odluku i pravo na žalbu, kao i druge garancije pravičnog postupka i dobre uprave.

Finski Zakon o upravnom postupku (2003):

Član 1 (Cilj Zakona)

Cilj ovog zakona je dostizanje i promovisanje dobre uprave i pristupa pravdi u upravnim stvarima, kao i promovisanje kvaliteta i produktivnosti u upravnim službama.

Član 2 (Obim primene)

1. Ovaj zakon sadrži odredbe o osnovnim načelima dobre uprave i postupku u upravnim stvarima.
2. Ovaj zakon primenjuju državni organi, kao i agencije koje nadziru Parlament i Predsednik Republike.
3. Ovaj akt primenjuju državna preduzeća, javnopravne organizacije i privatna lica koja vrše javne upravne poslove [javna ovlašćenja].

Odeljak 2 (Osnovna načela dobre uprave) – Navedeni su samo nazivi članova bez teksta odredaba

Član 6 – Načelo zakonitosti uprave

Član 7 – Načelo pružanja usluga i primerenosti usluga

Član 8 – Načelo pružanja saveta strankama

Član 9 – Zahtev za upotrebom adekvatnog jezika (načina izražavanja)

Član 10 – Medusektorska saradnja

U mnogim državama ovaj pojam eksplicitno se pominje u zakonima i drugim propisima, u sudskoj praksi i pravnoj nauci. Međutim, treba imati u vidu da, i u onim nacionalnim propisima u kojima se izričito ne koristi termin dobra uprava, navedeni principi upravnog postupanja jesu **redovno garantovani i uređeni**.

---

### 1.3. Dobro upravljanje i dobra uprava u propisima i strateškim dokumentima u Srbiji

O principima **dobrog upravljanja** u Srbiji se govori u poslednje dve decenije, u sklopu reformi u svim oblastima, a pre svega sveobuhvatne **reforme uprave**. Ovo su neke od nacionalnih strategija, koje su trenutno na snazi, u kojima se govori o upravljanju i o potrebi da se ono unapredi u različitim oblastima društvenog života, u kojima deluju državni organi ili organizacije sa javnim ovlašćenjima:

- Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine.
- Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period 2021. do 2025. godine
- Program unapređenja upravljanja javnim politikama I regulatornom reformom sa akcionim planom za period 2021-2025. godine
- Program reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025,
- Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine
- Strategija industrijske politike Republike Srbije od 2021. do 2030. godine,
- Nacionalna strategija održivog razvoja,
- Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine,
- Strategija za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti i donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – **Orhuska konvencija**,
- Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018–2026. godine,
- Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period 2022. do 2030. godine

Širina oblasti koje ovi dokumenti pokrivaju ukazuje na to da je koncept dobrog upravljanja postao nezaobilazan i kod nas, barem kada je u pitanju usvajanje strategija i sličnih dokumenata javne politike.

## Primeri

Inače, engleski termin *good governance* prvi put je upotrebljen u *Strategiji reforme državne uprave* u Republici Srbiji iz 2004. godine, s tim što je tada preveden kao „dobra vladavina” (što je i tradicionalni srpski prevod engleske reči *governance*), a ne dobro upravljanje. Tada je navedeno da ovaj koncept, zajedno sa „opštim principima Evropskog administrativnog prostora” predstavlja osnov Strategije.

Ovaj strateški dokument, nakon isteka njegovog važenja, zamenila je *Strategija reforme javne uprave* u Republici Srbiji koja ima širi fokus, jer pored državne uprave obuhvata i druge subjekte uprave, uključujući i upravu teritorijalnih jedinica i javne službe.

Strategija reforme javne uprave naslanja se na rezultate ostvarene prethodnom strategijom i zasnovana je na principima koja je ona već afirmisala (decentralizacija, depolitizacija, profesionalizacija, racionalizacija i modernizacija). Iako ne navodi eksplicitno da se zasniva na opšteprihvaćenim principima dobrog upravljanja, to je očigledno iz njene sadržine. Kao ključni principi na kojima se zasniva politika Vlade Srbije u ovoj oblasti navedeni su:

- pouzdanost i predvidivost, odnosno pravna sigurnost,
- otvorenost i transparentnost upravnog sistema i unapređenje učešća građana i drugih društvenih subjekata u radu javne uprave (participacija),
- odgovornost rada organa javne uprave,
- efikasnost i delotvornost.

U okviru aktivnosti na sprovođenju reforme javne uprave, lokalne vlasti često dobijaju podršku međunarodnih i drugih donatorskih organizacija ili vlada drugih država koje u svojim dokumentima i analizama takođe promovišu principe dobrog upravljanja i daju svoje tipologije principa dobrog upravljanja.

Na primer, u okviru programa Evropski PROGRES, koji je od 2014. do 2018. godine realizovan u brojnim opštinama i gradovima u Srbiji, razvijen je priručnik o **dobrom upravljanju na lokalnom nivou**, sa primerima dobre prakse iz Švajcarske, čija vlada je podržala ovaj program. U njemu je identifikovano sledećih **pet principa** dobrog upravljanja:

1. odgovornost,
2. transparentnost,
3. učešće,
4. nediskriminacija i
5. efikasnost.

---

## Priručnici

Priručnik *Dobro upravljanje na lokalnom nivou – Iskustvo iz Švajcarske* dostupan je na [http://www.europeanprogres.org/dokumenti/48\\_473166\\_dobro-upravljanje-na-lokalnom-nivou-iskustvo-iz-svajcarske-prirucnik.pdf](http://www.europeanprogres.org/dokumenti/48_473166_dobro-upravljanje-na-lokalnom-nivou-iskustvo-iz-svajcarske-prirucnik.pdf)

U okviru istog programa pripremljene je i pregled *primera dobrog upravljanja na lokalnom nivou iz Srbije* – [http://www.europeanprogres.org/dokumenti/48\\_477194\\_dobro-upravljanje-na-lokalnom-nivou-iskustva-iz-srbije.pdf](http://www.europeanprogres.org/dokumenti/48_477194_dobro-upravljanje-na-lokalnom-nivou-iskustva-iz-srbije.pdf)

Među državnim organima u Srbiji, pojam **dobre uprave** prvi put je u zvaničnom dokumentu upotrebio Zaštitnik građana, koji je 2010. godine usvojio *Kodeks dobre uprave* i uputio ga Narodnoj skupštini na usvajanje. Kodeks je izrađen po uzoru na pomenuti kodeks koji je izradio Evropski ombudsman i to kao „opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima”.

Zaštitnik građana takođe daje i primere postupanja koji se mogu smatrati dobrom i lošom upravom. Navodi se da „građani plaćaju i s punim pravom očekuju dobru upravu”, a da „loša uprava ne poštuje dostojanstvo i prava građana”.

## Primeri

### „Dobra” uprava:

- postupa isključivo po zakonu
- stručno i efikasno odgovara na zahteve građana
- okrenuta je potrebama građana i njihovom ispunjavanju
- otvorena je i lako dostupna građanima
- prema građanima postupa sa uvažavanjem i pažnjom
- prihvata i ispravlja sopstvene greške
- ne nanosi štetu građanima
- jednako postupa sa građanima u istim ili sličnim situacijama

### „Loša” uprava:

- ne poštuje zakon
- ne poštuje propisani postupak
- neopravdano dugo vodi postupak
- ne izvršava donete odluke
- zloupotrebljava ovlašćenja ili prava
- insistira na sopstvenoj bezgrešnosti (ne priznaje svoje greške)
- nejednako postupa prema građanima (diskriminiše građane)
- zatvorena je za javnost i građane
- „neuhvatljiva” je

**„Dobra” uprava:**

- ne diskriminiše građane (bez obzira na nacionalnu pripadnost, pol, rasu, boju kože, etničko i socijalno poreklo, jezik, religijsko uverenje, stav i mišljenje, političko opredeljenje, pripadnost nacionalnim manjinama, imovinu, godine, seksualno opredeljenje, mesto rođenja, sposobnosti)
- ne zloupotrebljava svoja ovlašćenja
- nezavisna je i nepristrasna
- štiti privatnost podataka građana
- blagovremeno postupa po zahtevima građana

**„Loša” uprava:**

- građanin se pred njom oseća nemoćnim da ostvari i zaštiti svoja prava
- beži od svoje nadležnosti i prenosi je na drugoga
- ne usklađuje rad sa drugim organima uprave
- „šeta građane od šaltera do šaltera”
- kod građana izaziva neprijatnost, zbu-njenost i dodatne materijalne troškove
- neopravdano postavlja nove zahteve za ostvarivanje nekog prava građana
- ne pruža građanima mogućnosti da pra-te tok predmeta

Preuzeto sa veb-prezentacije Zaštitnika građana, <https://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava>

Kao što je već navedeno, iako u važećim propisima u Srbiji ne možemo naći ek-splicitno pominjanje termina dobra uprava, principi koji se smatraju njenom sadržinom garantovani su u **Ustavom Republike Srbije i mnogobrojnim propisima**.

Među **ustavnim jemstvima** vredni pomenuti, npr.:

- vladavinu prava (član 3),
- zabranu diskriminacije (član 21),
- zaštitu ljudskih i manjinskih prava i sloboda (član 22), kao i garancije pojedinačnih prava sadržane u Drugom delu Ustava,
- zakonitost uprave (član 198).

Nemoguće je nabrojati sve **zakone** koji spadaju u ovaj domen, ali primera radi mogu se navesti:

- Zakon o državnoj upravi, koji kao svoja osnovna načela predviđa, između ostalog, zakonitost, delotvornost u ostvarivanju prava stranaka, srazmernost i poštovanje stranaka, javnost rada;

- 
- Zakon o lokalnoj samoupravi kojim je predviđeno da su jedinice lokalne samouprave odgovorne za kvalitetno i efikasno vršenje svojih i poverenih nadležnosti; da su JLS nadležne za staranje o zadovoljavanju potreba građana u različitim oblastima, a posebno da obezbeđuju ostvarivanje potreba i zaštitu prava osetljivih grupa stanovništva i detaljno uređuje različite oblike neposrednog učešća građana u odlučivanju;
  - Zakon o opštem upravnom postupku, koji se primenjuje na sve slučajeve upravnog postupanja u kojima se odlučuje o nečijim pravima i obavezama. Među osnovnim načelima upravnog postupka, on sadrži: načelo zakonitosti i predviđivosti, načelo srazmernosti, načelo zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa, načelo pomoći stranci, načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka, načelo pristupa informacijama i zaštite podataka;
  - Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja;
  - Zakon o zabrani diskriminacije;
  - Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom;
  - Zakon o sprečavanju korupcije itd.

Treba imati u vidu da postojanje dobre uprave ne znači samo poštovanje propisa, već podrazumeva **više standarde u postupanju uprave**. Tako i u Zakonu o Zaštitniku građana stoji da je ovaj organ „ovlašćen da kontroliše zakonitost i **pravilnost** rada organa uprave”.

## 1.4. Može li se izmeriti stepen dobrog upravljanja i dobre uprave?

Primeri ponašanja koje možemo okarakterisati kao „dobru” ili „lošu” upravu mogu se naći u praksi svakog organa uprave u našoj, kao i bilo kojoj drugoj zemlji. Merenje razmera i učestalosti ovakvih praksi može da bude zanimljivo sa stanovišta istraživača ili teoretičara, ali neke vrste „merenja” mogu da koriste i samim organima uprave, jer ispitivanjem sopstvenih praksi i njihovim upoređivanjem sa standardima dobrog upravnog ponašanja u određenoj oblasti, i sami organi uprave mogu da uoče mogućnosti za unapređenje svoje prakse.

Indekse dobrog upravljanja ili dobre uprave razvijaju mnoge organizacije koje se bave ovim temama, definišući konkretne **indikatore** na osnovu kojih mere uspešnost organa javne vlasti u poštovanju određenih principa. One organizacije koje se bave praćenjem

stanja u određenoj oblasti (npr. transparentnosti, sprečavanju korupcije, sprečavanju diskriminacije itd.), odnosno u vezi sa određenim principom, razvile su posebne indekse odnosno skupove indikatora za te oblasti.

### Primeri

- Svetska banka od 1996. godine sprovodi projekat *Svetskih indikatora upravljanja* (*The Worldwide Governance Indicators project* – WGI), kroz koji izveštava o stanju u preko 200 zemalja i teritorija sveta, u okviru šest oblasti upravljanja: odgovornost, politička stabilnost i odsustvo nasilja, delotvornost vlasti, regulatorni kvalitet, vladavina prava i kontrola korupcije, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- *Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj* (OECD) pomoću indikatora grupisanih u tri komponente prati način upravljanja u regulatornim organima ili telima u oblasti energetike, elektronskih komunikacija, železničkog i avio saobraćaja i vodosnabdevanja. Te tri komponente su: nezavisnost, odgovornost i obim aktivnosti, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-indicators.htm>
- U okviru *Programa Ujedinjenih nacija za razvoj* (UNDP) funkcioniše Oslo centar za upravljanje (engl. *Oslo Governance Centre*) koji prati primenu i meri primenu ciljeva održivog razvoja (engl. *sustainable development goals* – SDG) koji su grupisani u tri oblasti – mir, pravda i inkluzija. – <https://www.undp.org/content/oslo-governance-centre/en/home/our-focus/sdg-16.html>
- Već je pomenut *Centar za ekspertizu* Saveta Evrope, koji razvija alate koji omogućavaju lokalnim vlastima da prate svoj napredak u primeni principa dobrog upravljanja. Pored tih alata, razvijeni su i posebni, za pojedine oblasti delovanja lokalne samouprave, kao npr.
- CLEAR – instrument sa samoprocenu lokalnih vlasti u oblasti demokratske participacije;
- PEB (*Public Ethics Benchmarking*) – instrument za uporednu analizu u oblasti javne etike, koji pomaže lokalnim vlastima da procene rizik za korupciju i unaprede etičke standarde; ili
- LFB (*Local Finance Benchmarking*) – sličan instrument za oblast javnih finansija. [https://www.coe.int/en/web/good-governance/toolkits#{"25571686": "\[0\]","25572012": "\[1\]","25572049": "\[1\]"}](https://www.coe.int/en/web/good-governance/toolkits#{)
- *Evropski institut za rodnu ravnopravnost* tvorac je **Indeksa rodne ravnopravnosti**, kojim se meri napredak u uspostavljanju ovog principa u zemljama članicama Evropske unije, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2019>
- Poznat je i **Indeks percepcije korupcije**, koji koristi organizacija *Transparency International* a koji meri stanje u ovoj oblasti u gotovo svim zemljama sveta, <https://www.transparency.org/en/cpi#>



---

Sa sličnim ciljem, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) razvila je *Indeks dobre uprave na lokalnom nivou*, kao alat za samoprocenu koji treba da ukaže da li su u oblastima kao što su **odgovornost, efikasnost i delotvornost, ravnopravnost, transparentnost i participacija i antikorupcija**, ostvarile ne samo zakonske obaveze, nego uspostavile dobru praksu. Iako u svom nazivu koristi termin *dobra uprava* jer ne obuhvata detaljno merenje kvaliteta svih lokalnih javnih usluga i pretežno je fokusiran na merenje poštovanja zakona i standarda u postupanju organa lokalne samouprave (skupštine grada/opštine, gradonačelnika/predsednika opštine, gradsko/opštinskog veća i gradskih/opštinskih uprava) a ne i drugih lokalnih javnih službi (javnih preduzeća, ustanova i organizacija), indeks u sebi sadrži jednim delom i indikatore koji se odnose na sveobuhvatni koncept dobrog upravljanja.

Indeks dobre uprave na lokalnom nivou kroz više od 120 pitanja, koja obuhvataju postupanje lokalnih uprava u pet navedenih oblasti, omogućuje opštinama i gradovima da procene svoje kapacitete. Oni takođe, postupajući po preporukama koje su sastavni deo *Indeksa*, mogu da unaprede svoje postupanje. Istovremeno, kroz formulisane odgovore, preporuke i smernice, JLS su u mogućnosti da, kroz prizmu potreba i legitimnih očekivanja građana kao korisnika usluga, sagledaju svoje ukupne resurse, odnosno efikasnost i delotvornost procedura koje sprovode.

## 1.5. Rezime

Termini dobro upravljanje i dobra uprava često se koriste kao sinonimi, ali sadržina ovih pojmova nije identična. Dobro upravljanje je širi pojam koji opisuje način na koji institucije u određenoj zemlji obavljaju javne poslove i upravljaju javnim resursima.

Ovaj pojam počeo je da se koristi početkom 90-ih godina XX veka u praksi međunarodnih organizacija koje su ga definisale u skladu sa svojim ciljevima i aktivnostima. Međutim, principi dobrog upravljanja koje različite organizacije identifikuju su veoma slični i obično obuhvataju principe odgovornosti, otvorenosti i transparentnosti, efikasnosti, delotvornosti, kao i participacije.

Dobra uprava odnosi se isključivo na postupanje javne uprave, što uključuje i postupanje uprave na nivou lokalne samouprave. Ovaj pojam vuče svoje korene iz principa zakonitosti uprave i pravne države, ali je važno prepoznati da dobra uprava ne podrazumeva samo poštovanje zakonskih obaveza, nego obuhvata i viši standard – pravilnog, odnosno dobrog postupanja uprave.

Na nivou Evropske unije, dobra uprava je garantovana kao posebno pravo, a njegova sadržina dodatno je razrađena u praksi i predstavljena u kodeksu koji je predložio Evropski ombudsman. Dobra uprava uključuje: zakonitost, odsustvo diskriminacije, srazmernost, konzistentnost, odsustvo zloupotrebe vlasti, nepristrasnost i nezavisnost, objektivnost, pravičnost, učtivost, dužnost na odgovaranje na dopise na jeziku građana Unije.

O dobrom upravljanju i dobroj upravi u našoj zemlji se više govori u poslednje dve decenije, a ciljevi u vezi sa uspostavljanjem principa dobre uprave uključeni su u brojne strateške dokumente i predstavljaju vodeća načela u procesu reforme javne uprave.

Kako bi pomogla jedinicama lokalne samouprave da izmere i prate svoj učinak u primeni principa dobre uprave, Stalna konferencija gradova i opština 2018. godine razvila je **Indeks dobre uprave**, kao alat za samoprocenu. Indikatori koji čine Indeks razvrstani su u nekoliko oblasti: (1) odgovornost, (2) transparentnost i participacija, (3) ravnopravnost, (4) efikasnost i delotvornost, i (5) antikorupcija.

## 1.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature

### Relevantni propisi i strategije

- Zakon o državnoj upravi (*Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 – dr. zakon, 47/2018).
- Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 47/2018).
- Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine. (*Službeni glasnik RS*, br. 42/2021)
- Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period 2021. do 2025. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 73/2021).
- Program unapređenja upravljanja javnim politikama I regulatornom reformom sa akcionim planom za period 2021-2025. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 113/2021)

### Važne institucije

- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, <http://mduls.gov.rs/>.
- Zaštitnik građana, <https://ombudsman.rs>.

---

## Literatura i drugi relevantni izvori

- Stalna konferencija gradova i opština, 2018, *Indeks dobre uprave na lokalnom nivou*, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323\\_Brosura.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323_Brosura.pdf).
- Evropski pokret u Srbiji – Istraživački forum, 2016, *Primenljivost evropskih principa dobre javne uprave u Republici Srbiji*, [http://www.emins.org/wp-content/uploads/2018/04/IF-21-Primenljivost\\_evropskih\\_principa-NET.pdf](http://www.emins.org/wp-content/uploads/2018/04/IF-21-Primenljivost_evropskih_principa-NET.pdf).
- Zaštitnik građana, 2010, *Predlog kodeksa dobre uprave*, [http://www.ombudsman.rs/attachments/1036\\_Inicijativa%20kodeksa%20\(2\).pdf](http://www.ombudsman.rs/attachments/1036_Inicijativa%20kodeksa%20(2).pdf).
- Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS), 2017, *Dobro upravljanje na lokalnom nivou – Iskustvo iz Švajcarske*, [https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/72-553-dobro\\_upravljanje\\_na\\_lokalnom\\_nivou\\_iskustvo\\_iz\\_svajcarske\\_prirucnik.pdf](https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/72-553-dobro_upravljanje_na_lokalnom_nivou_iskustvo_iz_svajcarske_prirucnik.pdf).
- Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge (UNOPS), 2017, *Dobro upravljanje na lokalnom nivou – Iskustva iz Srbije*, [https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/71-828-dobro\\_upravljanje\\_na\\_lokalnom\\_nivou\\_iskustva\\_iz\\_srbije.pdf](https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/71-828-dobro_upravljanje_na_lokalnom_nivou_iskustva_iz_srbije.pdf).

## Izvori na engleskom jeziku

- Venice Commission, 2011, *Stocktaking on the notions on “good governance” and “good administration”*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)006-e).
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), *What is Good Governance?*, <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.
- European Commission, 2001, *European Governance – A White Paper*, <https://op.europa.eu/s/oeil>.
- Council of Europe, 2007, *Strategy on Innovation and Good Governance at local level*, <https://rm.coe.int/1680701699>.
- European Ombudsman, 1996, *Annual Report 1995*, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3468>.
- European Ombudsman, 1998, *Annual Report 1997*, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/3447>.
- European Ombudsman, 2002, *European Code of Good Administrative Behaviour*, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>.

---

## 2. ODGOVORNOST

*Sloboda znači odgovornost. Zato je se većina ljudi boji.*

Džordž Bernard Šo

Pojam **odgovornosti** uopšte počiva na ideji da jedna osoba odgovara (ili „polaže račune“) drugoj u vezi sa svojim odlukama i aktivnostima. Odgovornost u kontekstu funkcionisanja države i društva ili, kako se to još kaže, **javna odgovornost** podrazumeva da akteri u okviru vlasti u najširem smislu (funkcioneri i javni službenici) odgovaraju onima koji im daju legitimitet za obavljanje tih dužnosti i ovlašćenja, a to su u krajnjoj liniji **građani** koji su nosioci suverenosti na određenoj teritoriji (države, pokrajine, grada ili opštine).

Dakle, građani su **nosioci sve vlasti**, a ograničenih mogućnosti da vlast vrše direktno ili neposredno (pogledajte poglavlje 2.2.), oni deo te svoje vlasti prenose na svoje **predstavnike**, koje ili biraju neposredno na izborima (poslanike u republičkom parlamentu i pokrajinskoj skupštini, predsednika države, odbornike u skupštini opštine ili grada), ili njih posredno biraju, odnosno postavljaju ti neposredno izabrani predstavnici (članove republičke i pokrajinske vlade, članove opštinskog/gradskog veća, predsednika opštine/gradonačelnika itd.).

Na nivou lokalne samouprave, neposredno izabrani predstavnici građana (u našem sistemu su to samo odbornici lokalne skupštine) odgovorni su **celoj lokalnoj zajednici**, uključujući i one birače koji za njih nisu glasali. Kao izabrani predstavnici, u svom radu i **vođenju lokalne politike** moraju zastupati interese cele zajednice. Neke od lokalnih nadležnosti dalje su delegirane izvršnim organima lokalne samouprave (kod nas su to predsednik opštine i opštinsko veće), a neke lokalnoj upravi, na čelu sa načelnikom uprave, koji odgovara za rad celokupne uprave, i nižim rukovodiocima unutar uprave. Na taj način stvara se „lanac odgovornosti“, u kojem svaki učesnik treba da zna kome je odgovoran za delotvorno i efikasno obavljanje dužnosti, a svaki učesnik koji je drugima delegirao odgovornosti, ovlašćenja i resurse mora biti u mogućnosti da izrekne sankcije za neizvršavanje dužnosti (koje se mogu ogledati i u razrešenju).

---



U okviru ovog priručnika posebnu pažnju posvetićemo odgovornom upravljanju razvojem lokalne zajednice i javnim resursima. Isto tako govorićemo i o mehanizmima za uspostavljanje odgovornosti u lokalnim samoupravama, spoljašnjim mehanizmima kontrole i na kraju o načinima za zaštitu prava građana u kontekstu uvažavanja načela odgovornosti.

## 2.1. ODGOVORNO UPRAVLJANJE RAZVOJEM LOKALNE ZAJEDNICE

*Pogrešno je i nemoralno bežati  
od posledica sopstvenih dela.*

Mahatma Gandhi

### KLJUČNI POJMOVI

Odgovornost  
Održivi razvoj  
Ex ante analiza  
Planiranje  
Lokalna zajednica  
Ciljevi  
Mere  
Učešće građana  
Monitoring  
Evaluacija

### KLJUČNE TEME

Pojam održivog razvoja  
Globalni ciljevi održivog razvoja  
Planski sistem u Republici Srbiji  
Participativno planiranje  
Usaglašavanje javnih politika  
Javni interes  
Participativno planiranje razvoja lokalne zajednice  
Strateško, taktičko i operativno planiranje  
Finansijsko planiranje

### 2.1.1. Pojam odgovornog upravljanja razvojem

#### 2.1.1.1. Odgovornost za razvoj lokalne zajednice – „polaganje računa” za budućnost

*Vaša deca nisu VAŠA DECA – ona su  
sinovi i kćeri života koji čezne za sobom.*

Halil Džubran

**Dobro upravljanje razvojem lokalne zajednice** temelji se na svim ključnim principima dobre uprave ali, u kontekstu održivog razvoja, princip odgovornosti ima najveću težinu, jer posledice loših političkih odluka mogu biti dugoročne i imati transgeneracijski značaj: ono što planiramo i gradimo danas, način na koji se odnosimo prema životnoj sredini, društvu, ekonomiji, kulturi i drugim vrednostima u velikoj

meri određuje način života i pravac razvoja budućih stanovnika lokalne zajednice. Govorimo o generacijama naše dece i dece naše dece, koje mi nikada nećemo upoznati, ali će oni nas, sasvim sigurno, poznavati kroz ono što smo im ostavili (ili im nismo ostavili) u nasleđe. Izabrani predstavnici lokalnih vlasti imaju ključnu odgovornost za kreiranje i sprovođenje lokalnih razvojnih politika. Zbog toga bi trebalo da uvek budu pod budnim okom javnosti i dužni da „polažu račune” za svoje odluke i postupke. Ipak, upravljanje lokalnim razvojem nije i ne mora biti isključivo njihova odgovornost, već je značajan deo odgovornosti i na lokalnoj administraciji, kao i drugim zainteresovanim stranama. Dobro upravljanje razvojem, između ostalog, podrazumeva ravnotežu i umeće da se „teret” odgovornosti ravnomerno rasporedi na sve bitne aktere u lokalnoj zajednici.

Koncept održivog razvoja postao je predmet globalnog konsenzusa još 1992. godine, a suštinski značaj dobija u poslednjih desetak godina, upravo zahvaljujući podizanju svesti o interesu svih zemalja i odgovornosti za budućnost planete, ekonomije i društva u celini. Tako je 2015. godine postignut dogovor o zajedničkom delovanju svih država članica Ujedinjenih nacija na polju održivog razvoja, uz poštovanje različitosti, specifičnosti konteksta i pojedinačnih potreba svake od njih. Usaglašeni su zajednički ciljevi i usvojena **Agenda 2030**, kao standardni okvir za upravljanje održivim razvojem, a koja je jednako primenljiva i na razvojne procese na lokalnom nivou.

### Međunarodni standardi

„Mi, narodi Ujedinjenih nacija polazimo na put ka 2030. godini. Naše putovanje će uključiti vlade i parlamente, sistem UN i druge međunarodne institucije, **lokalne organe vlasti**, starosedelačke narode, građansko društvo, poslovni i privatni sektor, naučnu i akademsku zajednicu i – sve ljude!”

*Agenda za održivi razvoj 2030, Njujork, septembar 2015.*

Upravljanje lokalnim razvojem jeste kontinuiran i složen proces, koji zahteva jasan okvir:

- poznavanje i poštovanje međunarodnih principa i standarda, sadržanih u stubovima i globalnim ciljevima održivog razvoja,
- razumevanje pravnog okvira za planiranje lokalnog razvoja (pre svega, planski i budžetski sistem Republike Srbije) i javnim politikama i dokumentima republičkog (i pokrajinskog) nivoa sa kojima se Plan razvoja JLS mora uskladiti,
- definisanje uloga i odgovornosti jedinice lokalne samouprave u upravljanju održivim razvojem i kreiranje adekvatnog institucionalnog okvira za njegovo sprovođenje,

- razumevanje procesa, svih faza i koraka u ciklusu upravljanja lokalnim razvojem,
- transparentno delovanje i osiguranje učešća građana i bitnih aktera, u svim fazama upravljanja razvojem,
- kontinuiranu i kvalitetnu internu i eksternu komunikaciju, i
- promovisanje i primenu koncepta celoživotnog učenja.

Razumevanje i uspostavljanje sveobuhvatnog okvira za upravljanje razvojem jeste neophodan uslov za jačanje odgovornosti lokalnih vlasti, ali da bi svi elementi bili prihvaćeni kao standard i uobičajeni model ponašanja, potrebno je sistematsko podizanje svesti i kontinuirano unapređenje znanja, veština i sposobnosti donosilaca odluka, javnih službenika i svih bitnih aktera za učešće u upravljanju razvojem i, naročito, jačanje integriteta, kako samih institucija, tako i pojedinaca unutar tih institucija koji imaju direktan uticaj na napredak i kvalitet života svih građana u lokalnoj zajednici.

### **2.1.1.2. Pojam održivog razvoja i ključna načela odgovornog upravljanja održivim razvojem**

*Umesto da unapred brinemo, bolje je da razmišljamo i planiramo unapred.*

Vinston Čerčil

Iako je održivi razvoj opšteprihvaćen pojam, do danas ne postoji nijedna univerzalno prihvaćena definicija. Objašnjenje održivog razvoja koje se i dalje najčešće koristi dala je Svetska komisija za okruženje i razvoj (Brundtlandova komisija) u svom završnom izveštaju, poznatom pod nazivom *Naša zajednička budućnost*:

#### **Međunarodni standardi**

„Održivi razvoj je razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjice, ne dovodeći u pitanje sposobnost budućih generacija da zadovolje vlastite potrebe.”

Dokument na engleskom jeziku *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987. može se u celosti preuzeti na:

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>



Odgovorno upravljanje održivim razvojem podrazumeva **integrisani pristup**, u kojem se vodi računa o **ravnomernom ekonomskom i društvenom razvoju**, usklađenom sa zahtevima za zaštitom i unapređenjem životne sredine, kao i **očuvanjem prirodnih resursa**, što će sadašnjim i budućim generacijama omogućiti da zadovolje svoje potrebe, uz poboljšani standard i kvalitet života.



Slika 1. Integrisani pristup upravljanju lokalnim razvojem

Javne politike za sprovođenje održivog razvoja treba da **holistički i sinergetski posmatraju potrebe** ljudskog razvoja koje mogu biti socijalne, ekonomske, kulturne ili povezane sa životnom sredinom. Na primer, javne politike za borbu protiv siromaštva ne mogu se svesti isključivo na povećanje prihoda, ma koliko to bilo važno. Umesto toga, javne politike za borbu protiv siromaštva treba da se pozabave svim dimenzijama ovog problema, kao što je nedostatak obrazovanja, loše zdravstveno stanje i glad. Takve sveobuhvatne politike takođe treba da budu skrojene po meri najugroženijih i marginalizovanih grupa, koje za nacionalnim prosekom mogu zaostajati na osnovu kriterijuma kao što je BDP po glavi stanovnika, očekivani životni vek, nivo stručne spreme i učešće u političkom životu.

Holistički i sinergetski pristup predstavlja suštinu načela po kojem **niko nije izostavljen**, koji se nalazi u osnovi čitave *Agende za održivi razvoj do 2030. godine (Agenda 2030) Ujedinjenih nacija*.

**Integrirani pristup** odgovornom upravljanju lokalnim razvojem podrazumeva sledeće:

- **intersektorsku povezanost** – nijedan od stubova održivog razvoja ne posmatra se izolovano, već kao sastavni, dinamički deo jedinstvene zajednice ljudi, u kojoj je „sve povezano sa svačim” na geografskom prostoru koji dele. Integrirani razvoj ostvaruje se putem zajedničkog delovanja, interakcije i sinergije svih aktera koji deluju u različitim sektorima, preklapanja ciljeva u okviru različitih sektora i stvaranja novih kompleksnih celina;
- planovi razvoja JLS moraju biti **vertikalno usklađeni sa važećim pravnim i strateškim okvirom** (od globalnih ciljeva održivog razvoja, preko EU direktiva i drugih međunarodno i regionalno prihvaćenih standarda, do javnih politika na republičkom nivou). Ovo je naročito važno za pristup domaćim i međunarodnim izvorima finansiranja u procesu realizacije planova razvoja;
- princip **lokalizacije globalnih ciljeva održivog razvoja** znači da su oni univerzalno primenljivi, ali ih svaka država prepoznaje i usklađuje kroz sopstveni **nacionalni plan razvoja**, a na isti način ih i lokalna zajednica prepoznaje, bliže određuje, prilagođava sopstvenom kontekstu i integriše u **lokalnom planu razvoja (Planu razvoja JLS)**; i
- na horizontalnoj osi, planiranje je povezano i integrirano kao **dugoročno, srednjoročno i kratkoročno**, što omogućava da se jasno prepozna odgovornost lokalnih vlasti kako za sopstveno **delovanje na svakodnevnom, operativnom nivou**, tako i za svoje **taktičke odluke i poteze**, ali i dugoročno, za **postignuća i efekte na strateškom nivou**. Drugim rečima, integrirani pristup omogućava da se sagleda i, putem dobrih pokazatelja, izmeri doprinos pojedinačnih mera, projekata i investicija ostvarenju strateških ciljeva i vizije održivog razvoja jedne lokalne zajednice.

Ključni principi na kojima se zasniva odgovorno upravljanje lokalnim razvojem jesu **održivost** i **socijalna uključenost**, kao i **participativnost** i poštovanje odgovarajućih **standarda**.

**Održivost** je istovremeno polazna tačka i preduslov, ali i orijentir i krajnja destinacija u procesu odgovornog planiranja lokalnog integriranog razvoja. Načelo održivosti zasniva se na ideji da prirodni i ljudski resursi moraju biti regenerativni (obnovljivi) i uravnoteženi da bi trajali.

Poštovanjem principa **socijalne uključenosti** ispunjava se zahtev za društvenom integracijom, pravičnošću i pružanjem jednakih mogućnosti za sve. Takva vrsta odgovornosti za planiranje razvoja ukazuje na svest zajednice o potrebama i interesima osetljivih i ranjivih društvenih grupa.

---

**Samo onaj ko u kući živi,  
zna gde njen krov prokišnjava.**

Afrička poslovice

**Participativnost**, u kontekstu upravljanja lokalnim razvojem, podrazumeva opredeljenje donosilaca odluka i svih zaposlenih u javnom sektoru da dele odgovornost za upravljanje razvojem sa svim akterima u lokalnoj zajednici, tako što će osigurati učešće građana, građanskog društva, privatnog sektora, medija, akademske zajednice, osetljivih, manjinskih i drugih grupa u svim fazama procesa upravljanja lokalnim razvojem, od utvrđivanja i analize potreba, preko planiranja, do sprovođenja i praćenja realizacije planova razvoja.

**Standardizacija** podrazumeva da će se sve jedinice lokalne samouprave rukovoditi globalnim ciljevima održivog razvoja i pridržavati pravnog okvira za planiranje razvoja, definisanog Zakonom o planskom sistemu i odgovarajućim podzakonskim aktima, koji su i sami usklađeni sa EU standardima.

### Međunarodni standardi

Relevantni strateški dokumenti Evropske unije su *Strategija Evropa 2020* (Europe 2020) i novi dokument, u pripremi *Održiva Evropa 2030* (Sustainable Europe 2030), koji će biti u potpunosti usklađen sa UN Agendom 2030.

Više o strategiji *Održiva Evropa 2030* pogledajte na:

Next Steps in the Sustainable European Future, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0739>

## 2.1.2. Međunarodni standardi u oblasti upravljanja razvojem

### 2.1.2.1. Globalni ciljevi održivog razvoja

**Agenda za održivi razvoj do 2030. godine Ujedinjenih nacija (Agenda 2030)**, usvojena 2015. godine, predstavlja novo „revolucionarno globalno obećanje za iskorenjivanje siromaštva i usmeravanje sveta ka održivom inkluzivnom razvoju”.

**Osam milenijumskih razvojnih ciljeva** zamenilo je **17 globalnih ciljeva održivog razvoja (COR)**, definisanih 2015. godine a usvojen je i novi petnaestogodišnji program za rešavanje problema siromaštva i očuvanje planete.

### Međunarodni standardi

„Zaista, da bi bio uspešan, održivi razvoj mora da stavi ljude u centar svih odluka koje se donose. Mora da ima za cilj ostvarenje ljudskog blagostanja uz puno poštovanje ograničenja koje nam nameće briga o životnoj sredini. Ljudi moraju da usvoje *Agendu 2030* i osete je kao svoju i da bez ostatka učestvuju u njenoj realizaciji. Čovečanstvo čine pojedinci koji imaju prava i odgovornosti jedni prema drugima, kao i prema životnoj sredini. **Stoga svi moramo da ulažemo u pojedince kao u naš najvažniji resurs.**”

Deklaracija sa Četvrte svetske konferencije predsednika parlamenata, 2. septembar 2015.



Slika 2. 17 globalnih Ciljeva održivog razvoja (preuzeto sa [www.rs.undp.org](http://www.rs.undp.org))

### Međunarodni standardi

Milenijumski razvojni ciljevi (Millennium Development Goals – MDGs)

<https://www.un.org/millenniumgoals/>

Ciljevi održivog razvoja (Sustainable Development Goals – SDGs)

<https://www.un.org/development/desa/disabilities/envision2030.html>

<https://www.stat.gov.rs/media/3707/un-sdg-brochure-srb-cir-2018-2-web.pdf>

Postizanje ciljeva održivog razvoja podrazumeva partnerstvo vlada, privatnog sektora, građanskog društva i građana kako bi se budućim generacijama obezbedilo bolje životno okruženje.

Iako *Ciljevi održivog razvoja (COR)* nisu zakonski obavezujući, vlade zemalja članica Interparlamentarne unije (IPU), uključujući i Srbiju, preuzele su moralnu obavezu da ih sprovedu najbolje što mogu u skladu sa svojim kapacitetima i nacionalnim prioritetima. Takođe, Srbija je uspostavila institucionalni okvir za praćenje ostvarenja ciljeva održivog razvoja. Formirano je telo za sprovođenje *Agende 2030* i obrazovana je Međuresorna radna grupa za sprovođenje *Agende 2030*. U saradnji sa nadležnim ministarstvima prati se realizacija ciljeva održivog razvoja.

*Agenda 2030* i njeni ciljevi održivog razvoja predstavljaju rezultat opsežnih konsultacija i pregovora koji su trajali nekoliko godina. IPU (Interparlamentarna unija), UNDP (Program Ujedinjenih nacija za razvoj), nacionalni parlamenti i stotine narodnih poslanika iz različitih zemalja aktivno su učestvovali u ovom procesu. *Ciljevi održivog razvoja* počeli su da se primenjuju u januaru 2016. godine. Za razliku od prethodnih, *Milenijumskih ciljeva razvoja*, *Globalni ciljevi održivog razvoja* utvrđuju prioritete po sektorima i razrađeni su sa više detalja, do čak 169 potciljeva koji se odnose na tri dimenzije održivog razvoja: ekonomsku, socijalnu i dimenziju životne sredine. Naročito je važno naglasiti i da je ovo prvi put da je jedan međunarodni sporazum prepoznao centralnu ulogu delotvornih, inkluzivnih i odgovornih institucija u razvojnom procesu.

U cilju 16, sadržana je većina principa dobrog upravljanja, a sadržani su i u okviru cilja 5 i cilja 10.

## Međunarodni standardi

### *Ciljevi održivog razvoja koji su zasnovani na principima dobrog upravljanja*

**Cilj 16: Mir, pravda i snažne institucije: *Promovisati miroljubiva i inkluzivna društva za održivi razvoj, obezbediti pristup pravdi za sve i izgraditi efikasne, pouzdane i inkluzivne institucije na svim nivoima.***

16.1 Svuda značajno umanjiti sve oblike nasilja i sa njima u vezi stope smrtnih slučajeva.

16.2 Okončati zloupotrebu, eksploataciju, trgovinu i sve oblike nasilja i torture nad decom.

16.3 Promovisati vladavinu zakona na nacionalnim i međunarodnom nivou i svima osigurati jednak pristup pravdi.

16.4 Do kraja 2030. značajno umanjiti ilegalne finansijske tokove i trgovinu oružjem, osnažiti pronalaženje i vraćanje ukradene imovine i boriti se protiv svih oblika organizovanog kriminala.

16.5 Značajno umanjiti korupciju i mito u svim njihovim pojavnim oblicima.

16.6 Razviti delotvorne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima.

16.7 Osigurati odgovorno, inkluzivno, participativno i reprezentativno donošenje odluka na svim nivoima.

16.8 Proširiti i osnažiti učešće zemalja u razvoju u institucijama globalnog upravljanja.

16.9 Do kraja 2030. za sve obezbediti zakonski identitet, uključujući registrovanje novorođenih.

16.10 Osigurati javni pristup informacijama i zaštitu osnovnih sloboda, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim sporazumima.

16.a Osnažiti relevantne nacionalne institucije, uključujući preko međunarodne saradnje, za izgradnju kapaciteta na svim nivoima, posebno u zemljama u razvoju, radi sprečavanja nasilja i borbe protiv terorizma i kriminala.

16.b Promovisati i sprovesti nediskriminatorne zakone i politike radi postizanja održivog razvoja.

**Cilj 5: Rodna ravnopravnost: Postići rodnu jednakost i osnaživati žene i devojčice**

**Cilj 10: Smanjenje nejednakosti: Smanjiti nejednakost unutar i između država**

10.2 Do kraja 2030. osnažiti i promovisati socijalnu, ekonomsku i političku uključenost svih, bez obzira na starost, pol, invalidnost, rasu, etničku pripadnost, poreklo, religiju ili ekonomski ili drugi status.

10.3 Osigurati jednake mogućnosti i umanjiti nejednakost ishoda, uključujući eliminisanje diskriminatornih zakona, politika i praksi, te u ovom smislu promovisanja odgovarajućeg zakonodavstva, politika i aktivnosti.

Važno je istaknuti da dobro upravljanje i demokratske institucije nisu samo cilj, već su i preduslov za odgovorno planiranje održivog razvoja.

### **2.1.2.2. Primena Agende 2030 u kontekstu EU integracija i lokalizacija COR**

Evropska komisija je u potpunosti posvećena održivom razvoju i implementira ciljeve *Agende 2030* UN putem primene instrumenata dobre uprave, operacionalizacije politika i finansijske podrške održivom razvoju kroz odgovarajuće fondove i praćenje napretka u realizaciji ciljeva održivog razvoja na svim nivoima. Ciljevi održivog razvoja integrisani su u *Strategiju Evropa 2020*, kroz tri stuba: **pametani rast** sa fokusom na obrazovanju i inovacijama; **održivi rast** sa niskim emisijama ugljen-dioksida, otpornošću na klimatske promene i uticaju na životnu sredinu i **inkluzivni rast** kroz stvaranje novih radnih mesta i smanjenje siromaštva.

U Republici Srbiji postoji potpuni konsenzus da se realizacija COR sprovodi kroz proces EU integracija. To konkretno znači da sva planska dokumenta Republike Srbije treba da se, kroz proces pristupanja EU, integrišu i *Agendu 2030* UN.

### Priručnici

Republički sekretarijat za javne politike sproveo je mapiranje nacionalnog strateškog okvira u odnosu na ciljeve održivog razvoja: *Srbija i Agenda 2030, Mapiranje nacionalnog strateškog okvira u odnosu na COR*:

<https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Agenda-UN-2030.pdf>.

S obzirom na to da su sve reforme povezane sa procesom EU integracija i samo ispunjenje ciljeva održivog razvoja posredno se prati kroz otvaranje i razmatranje povezanih poglavlja, ali se za primenu *Agende 2030* u Republici Srbiji pripremaju i posebni izveštaji. Prvi *Dobrovoljni nacionalni izveštaj Republike Srbije o sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj* (predstavljen u UN 2019. godine) daje i korisne smernice u daljem procesu implementacije *Agende 2030* i njenog povezivanja sa poglavljima u pretpristupnim pregovorima sa EU, odnosno prilagođavanja nacionalnim prioritetima <https://www.mdpp.gov.rs/doc/DNI-2019.pdf>.

Dok se na nacionalnom nivou prati sprovođenje svih 17 COR, od JLS se očekuje da se posvete onim COR koji najviše odgovaraju njihovoj razvojnoj orijentaciji. U tom smislu, *Agenda 2030* uvodi pristup lokalizacije COR – što znači da svaka lokalna zajednica treba da prilagodi COR svom kontekstu i da razmotri mogućnosti realizacije COR putem uobičajenih poslova i aktivnosti JLS.

### Projektni rezultati

U okviru regionalnog projekta koji finansira Vlada Nemačke, *Socijalna prava za osetljive grupe*, Mreža asocijacija lokalnih samouprava (NALAS) pripremila je priručnik za JLS u regionu, u cilju promovisanja *Ciljeva održivog razvoja (COR)*. [http://nalas.eu/Publications/Books/SDGs\\_Handbook](http://nalas.eu/Publications/Books/SDGs_Handbook).

„Budući da su lokalne vlasti najbliže građanima, njihovo poznavanje lokalnih prilika neprocenljivo je za realizaciju globalnih ciljeva u njihovim zajednicama. Ne samo što su u mogućnosti da ustanove najpreče potrebe i razvojne nedostatke na svom području, već lokalne vlasti imaju i pregled važnih zainteresovanih strana. Lokalne samouprave mogu da koriste svoju mrežu da stupe u kontakt sa relevantnim akterima civilnog društva i privatnog sektora. U kombinaciji sa javnim resursima, opština ili grad mogu da pokrenu dijalog da bi se postarale da ljudi čuju za COR i da ih razumeju, kao i to kako naizgled nerešivi globalni izazovi mogu da se savladaju na lokalnom nivou.”

Uvažavajući potrebu da se različiti planski procesi integrišu i izbegne dodatno opterećivanje lokalne administracije paralelnim poslovima sličnog tipa, preporuka je da se glavna spona JLS sa *Agendom 2030* ostvari upravo na nivou novih Planova razvoja JLS. Najdirektnije se to može učiniti prilikom formulisanja ciljeva Plana razvoja JLS, tako što se vodi računa o njihovom povezivanju i upodobljavanju sa globalnim ciljevima – čime se postiže i očekivana lokalizacija COR.

Evropska unija je najveći i najznačajniji razvojni partner Srbije i očekuje se da će finansijska i stručna podrška EU, kao i bilateralnih partnera za sprovođenje reformi svakako biti i u funkciji podrške za ostvarivanje ciljeva održivog razvoja.

### 2.1.3. Pravni okvir za planiranje razvoja u Republici Srbiji

Do usvajanja **Zakona o planskom sistemu Republike Srbije** 2018. godine, strateško planiranje, kako na republičkom i pokrajinskom, tako i na lokalnom nivou, nije bilo na zavidnom nivou. Nedostaci, za koje su u novom konceptu planskog sistema danas ponuđena kvalitetna rešenja, ogledali su se u sledećem:

- forma i struktura strateških dokumenata nije bila standardizovana;
- usvojeni dokumenti nisu bili usklađeni sa dokumentima višeg reda, a i sami dokumenti javnih politika na republičkom nivou nisu bili međusobno komplementarni. Bilo je i značajnih preklapanja i hijerarhijske neusaglašenosti;
- nije se sprovodila adekvatna *ex-ante* analiza (analiza početnog stanja, situaciona analiza), a korišćeni podaci nisu bili kompletni, niti su posle urađene situacione analize redovno ažurirani;
- dokumenti javnih politika često su usvajani bez jasno definisanih ciljeva i mera za postizanje tih ciljeva;
- pri planiranju mera javnih politika nisu izrađivane analize efekata propisa i prethodnih planskih dokumenata;
- strateški dokumenti nisu bili „operacionalizovani” – nije se radio akcioni plan za realizaciju, niti je postojala usaglašenost sa procesom izrade budžeta;
- sa uvođenjem programskog budžetiranja, pokazala se i konkretna potreba za usvajanjem srednjoročnog plana, koji bi pratio ciklus i strukturu programskog budžeta, što podrazumeva izradu plana finansiranja projekata i programskih aktivnosti iz budžeta i drugih izvora za narednu godinu, sa projekcijom troškova i predviđenim izvorima finansiranja za još dve godine (1+2);



- nisu bile jasno definisane obaveze i odgovornosti za upravljanje lokalnim razvojem na organizacionom nivou i nivou radnog mesta, niti su postojala adekvatna institucionalna rešenja za upravljanje tim procesom;
- u većini slučajeva, nije postojao kvalitetan konsultativni proces prilikom planiranja razvoja ili je sproveden samo forme radi;
- transparentnost procesa nije bila na zadovoljavajućem nivou. Javne rasprave su se sprovodile samo formalno, a građani su retko dobijali povratne informacije o tome da li su njihovi predlozi i primedbe uvaženi, niti su bili obavestavani o razlozima za prihvatanje ili odbacivanje njihovih predloga; i
- nije razvijen nikakav sistem monitoringa (praćenja sprovođenja) i evaluacije (vrednovanja efekata) strateških planova, odnosno, planova razvoja.

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije stvara uslove za unapređenje procesa izrade i sprovođenja planskih dokumenata na svim nivoima vlasti, pa i u jedinicama lokalne samouprave. Upravljanje razvojem lokalne zajednice u skladu sa principima i procesima koje precizira **Zakon o planskom sistemu**, osigurava bolju koordinaciju, adekvatno učešće zainteresovane javnosti, sagledavanje mogućih efekata i rezultata rada, praćenje sprovođenja, vrednovanje i izveštavanje o sprovođenju planskih dokumenata.

Zakonom o planskom sistemu i pratećim podzakonskim aktima, po prvi put se formalno propisuje sveobuhvatan metodološki okvir za upravljanje razvojem, odnosno javnim politikama, uključujući i metodološki uređenu klasifikaciju (tipologiju) planskih dokumenata. U skladu sa odredbama Zakona, učesnici u planskom sistemu (Narodna skupština, Vlada i organi lokalne vlasti) utvrđuju javne politike i upravljaju sistemom javnih politika. Pod „organima lokalne vlasti” Zakon podrazumeva organe lokalne samouprave, ali i organe teritorijalne autonomije (autonomne pokrajine). Zakon o budžetskom sistemu i Uputstva za izradu odluke o budžetu dopunjuju pravni okvir u smislu finansijske komponente, dok se u novom planskom sistemu najkonkretnije povezivanje razvojnog i budžetskog planiranja postiže kroz srednjoročne planove (o kojima će biti reči kasnije u tekstu).

## Propisi

Pravni okvir za planski sistem u Republici Srbiji

- **Zakon o planskom sistemu Republike Srbije** (*Službeni glasnik RS*, br. 30/18).
- **Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika** (*Službeni glasnik RS*, br. 08/19).

- Uredba o metodologiji za izradu srednjoročnih planova (*Službeni glasnik RS*, br. 08/19).
- Uredba o obavezanim elementima plana razvoja autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave (*Službeni glasnik RS*, br. 107/20).
- 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, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 i 118/2021).
- Uputstvo za pripremu odluke o budžetu lokalne vlasti za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu (Ministarstvo finansija), <https://mfin.gov.rs/dokumenti2/uputstvo-za-pripremu-budzeta-lokalne-vlasti-za-2022-godinu-i-projekcija-za-2023-i-2024-godinu>
- Uputstvo za izradu programskog budžeta (MFIN), <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/uputstvo-za-izradu-programskog-budzeta/>.
- Smernice za izradu Planova razvoja JLS, [https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web\\_final.pdf](https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final.pdf).

Zakon o planskom sistemu kao opšti pojam akta u planskom sistemu uvodi *planski dokument*, a koji dalje obuhvata i podrazumeva sledeće vrste (planskih) dokumenata:

- dokumenti razvojnog planiranja,
- dokumenti javnih politika (strategije, programi, koncepti politika i akcioni planovi) i
- ostali planski dokumenti (u koje spadaju i srednjoročni planovi i finansijski planovi).

U nadležnosti JLS nalaze se sve navedene vrste planskih dokumenata, s tim da u najvišoj kategoriji – dokumenata razvojnog planiranja – JLS imaju nadležnosti za:

- Plan razvoja JLS,
- Prostorni plan JLS i urbanističke planove u skladu sa zakonom koji uređuje planiranje i izgradnju.

**Plan razvoja jedinice lokalne samouprave** jeste dugoročni dokument **razvojnog planiranja**, koji za period od najmanje **sedam godina** usvaja skupština jedinice lokalne samouprave, na predlog gradskog/opštinskog veća. Plan razvoja sadrži pregled i analizu postojećeg stanja, viziju odnosno željeno stanje, prioritete ciljeve razvoja koji se žele postići, kao i pregled i kratak opis odgovarajućih mera koje se dalje razrađuju dokumentima javnih politika i srednjoročnim planom jedinice lokalne samouprave. Istekom svake treće kalendarske godine od donošenja, veće utvrđuje predlog izveštaja o učincima

spvođenja plana razvoja, koji podnosi na usvajanje skupštini jedinice lokalne samouprave, najkasnije u roku od šest meseci od isteka tog roka.

**Hijerarhijska lestvica planskih dokumenata na prvo mesto u JLS postavlja plan razvoja JLS, sa kojim bi trebalo da budu usklađeni svi ostali planski dokumenti na lokalnom nivou.**

**Dokumenti javnih politika** su planski dokumenti kojima učesnici u planskom sistemu utvrđuju ili razrađuju već utvrđene javne politike. Vrste dokumenata javnih politika su: **(1) strategija, (2) program, (3) koncept politike** (dokument tipičniji za republički nivo vlasti, te se neće dalje razmatrati u ovom tekstu) i **(4) akcioni plan**.

Osnovni dokument javne politike jeste **strategija**, kojom se na celovit način utvrđuje strateški pravac delovanja i javne politike u konkretnoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika. Strategija po obuhvatu može biti: 1) sektorska, ako se njom utvrđuju javne politike za celokupnu oblast planiranja i sprovođenja javnih politika i 2) međusektorska, ako se njom utvrđuju javne politike za više oblasti planiranja. Međusektorska strategija se donosi ako je potrebno preduzeti širok spektar povezanih aktivnosti u dužem vremenskom periodu radi postizanja dugoročnih ciljeva, u više srodnih oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika. Strategija se po pravilu usvaja za **period od pet do sedam godina**.

Ostvarivanje strateških ciljeva planira se i **prati posredstvom akcionog plana** za sprovođenje strategije. Akcioni plan po pravilu predstavlja sastavni deo strategije, a ukoliko to nije slučaj, strategijom se predviđa rok u kojem se mora usvojiti a koji ne može biti duži od 90 dana od dana donošenja strategije.

Za razliku od strategije, **program** predstavlja grupu nezavisnih, ali tesno povezanih mera odnosno srodnih (kompatibilnih) projekata, kojima se upravlja i koordinira kako bi se ostvarili ciljevi koji se ne mogu ostvariti upravljanjem svakim od elemenata programa pojedinačno, odnosno nezavisno. Program ima po pravilu do tri posebna cilja koji neposredno doprinose ostvarenju opšteg cilja. Usvaja se po pravilu za period do tri godine. Program sadrži iste elemente kao i strategija, a naročito razrađene mere za postizanje posebnog cilja, odnosno ciljeva koje definiše ili preuzima iz strategije ili nekog drugog planskog dokumenta u skladu sa kojim se usvaja.

Svi učesnici u planskom sistemu, uključujući JLS, pored dokumenata javnih politika, usvajaju i **druga planska dokumenta** u skladu sa zakonom, u koje spadaju i srednjoročni planovi i finansijski planovi.

Prilikom izrade planskih dokumenata jedinice lokalne samouprave vodi se računa i o njihovoj **usklađenosti sa planskim dokumentima donetim na republičkom nivou** i

nivou autonomne pokrajine, uzimajući u obzir izvorne nadležnosti lokalne samouprave i autonomne pokrajine u domenu planiranja, koje su propisane Ustavom i zakonom.

### **2.1.3.1. Veza srednjoročnog planiranja, programskog budžetiranja, praćenja i vrednovanja**

Srednjoročni plan je dokument koji osigurava vezu između strateškog planiranja i procesa budžetiranja, a uspostavljanje te veze predstavlja jedan od najvećih izazova u procesu reforme javne uprave.

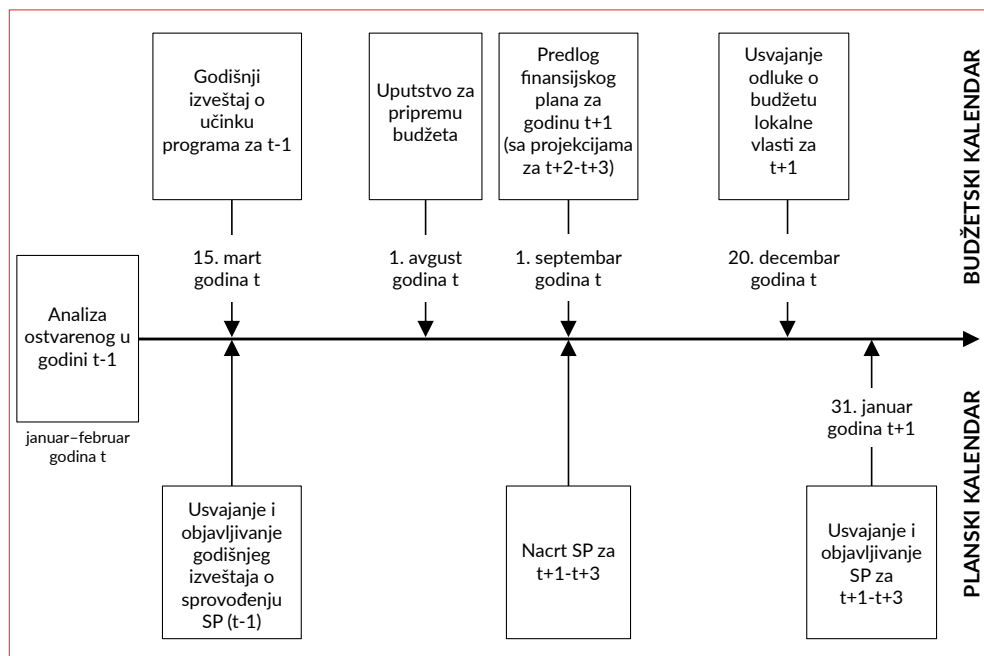
**Srednjoročni plan** je sveobuhvatan planski dokument koji se donosi **za period od tri godine** i koji omogućava povezivanje javnih politika sa srednjoročnim okvirom rashoda.

**Uredbom o metodologiji za izradu srednjoročnih planova** uređen je proces srednjoročnog planiranja, sadržina srednjoročnog plana, proces njegove izrade i donošenja, kao i način i rok njegovog objavljivanja, njegovo sprovođenje, praćenje sprovođenja, vrednovanje i izveštavanje o sprovođenju tog plana, kao i sadržina izveštaja o sprovođenju srednjoročnog plana za prethodnu fiskalnu godinu.

Srednjoročni plan obuhvata isti trogodišnji period kao i Odluka o budžetu koja se usvaja svake godine, i srednjoročni plan se usvaja na godišnjem nivou sa revidiranim vremenskim obuhvatom. Srednjoročni plan sadrži **opšte i posebne ciljeve** kao i **pregled mera** za ostvarenje utvrđenih ciljeva za sve vreme važenja tog plana, povezanih sa budžetskim programima. Pored toga srednjoročni plan sadrži i **podatke o sredstvima potrebnim za sprovođenje svake od mera** koje su planirane u okviru programskog budžeta; **detaljan pregled aktivnosti**, uključujući i normativne aktivnosti, koje se sprovode u okviru određene mere za prvu godinu važenja tog plana; **pokazatelje učinka** za praćenje stepena postignutosti opštih i posebnih ciljeva i sprovođenja mera sa početnim i ciljanim godišnjim vrednostima za svaku godinu srednjoročnog plana; kao i **rizike i preduslove** za ostvarenje mera, koje se preuzimaju iz planskog dokumenta ili dokumenta javne politike.

JLS kao obveznik srednjoročnog planiranja treba da **izrađuje srednjoročni plan u skladu sa procesom izrade budžeta i uspostavljenim elementima budžeta** (budžetski programi, programske aktivnosti i projekti), imajući u vidu ograničenja utvrđena srednjoročnim okvirom rashoda. Srednjoročno planiranje mera i aktivnosti obveznika srednjoročnog planiranja i srednjoročno finansijsko planiranje čine **objedinjeni proces** koji se odvija kontinuirano tokom godine, a rokovi za ključne korake u objedinjenom procesu utvrđeni su **Zakonom o budžetskom sistemu, Zakonom o planskom sistemu i**

**Uredbom o metodologiji za izradu srednjoročnih planova.** Kalendar objedinjenog procesa planiranja i izrade budžeta može se ilustrovati kako sledi:



**Slika 3.** Veze planskog i budžetskog kalendara JLS

**Programsko budžetiranje** omogućava bolje upravljanje učinkom javne uprave, veću odgovornost korisnika budžeta, uspostavljanje snažnijih veza između godišnjeg budžeta, utvrđivanja prioriternih rashoda i izdataka i sprovođenja javnih politika, kao i veću transparentnost potrošnje. Primarni cilj programskog budžetiranja je što bolja prioritizacija rashoda tako da ograničena javna sredstva budu raspoređena na programe tako da daju najveće koristi za zajednicu.

Programski budžet klasifikuje rashode i izdatke prema uže definisanim nadležnostima i merama korisnika budžeta, odnosno, prikazuje 1) u koje **konkretne svrhe** se sredstva troše; 2) na koji način je takva potrošnja povezana sa **srednjoročnim ciljevima** i 3) kakvi **rezultati** se ostvaruju.

Programski budžet omogućava da se **usklade srednjoročno planiranje i raspoređivanje budžetskih sredstava** (usklađivanje godišnjeg ciklusa budžetskog i srednjoročnog planiranja kao na prethodnoj slici), **a time i bolje upravlja sprovođenjem javnih politika.** Javne politike se odslikavaju u programskom budžetu jer se troškovi direktno vezuju

za sprovođenje programa, programskih aktivnosti i projekata kojim se ostvaruju javne politike. Pored toga programski budžet, koji uključuje ciljeve i pokazatelje učinka, omogućava praćenje rezultata sprovođenja javne politike.

U duhu Zakona o planskom sistemu, ideja je da se operativno povežu procesi i izbegne dupliranje napora i izrade dokumenata za (programsko) budžetiranje i srednjoročno planiranje, tako da bi u narednom periodu trebalo raditi na ujednačavanju pripadajućih obrazaca i konsolidaciji procesa.

Za povezivanje strateškog planiranja i programskog budžeta u budućnosti će od veoma velikog značaja biti i metodološki ispravno sproveden proces monitoringa i evaluacije (praćenja i vrednovanja), prethodne i naknadne analize učinaka i rezultata javne potrošnje.

Prema **Uputstvu za izradu programskog budžeta** monitoring je definisan kao obavezan i neprekidan proces u nadležnosti korisnika budžeta u kojem se prikupljaju i pružaju informacije o tome kako se program, programska aktivnost ili projekat sprovodi u odnosu na očekivane rezultate. Monitoring kao proces uključuje izveštavanje o postignutim vrednostima koje su izmerene utvrđenim indikatorima i obrazloženje odstupanja od utvrđene ciljne vrednosti.

Svaki novi budžetski proces trebalo bi da počinje evaluacijom. Vršiti se analiza sprovedenih mera, potrošnje i postignutih ciljeva u prethodnoj fiskalnoj godini. Razmatraju se mere kojima bi se poboljšalo sprovođenje politika, ako se pokazalo da se ne ostvaruju utvrđeni ciljevi. Na osnovu tih analiza, kao i međusobnih konsultacija korisnika budžeta u čiji delokrug spadaju međusobno povezani poslovi, izrađuje se nacrt srednjoročnog plana za trogodišnji period. U skladu s nacrtom srednjoročnog plana korisnici budžeta mogu predložiti realokaciju planiranih sredstava u postojećoj programskoj strukturi. U tom koraku mogu se „ugasiti” neadekvatne ili neefikasne programske aktivnosti ili projekti.

Monitoring i evaluacija predstavljaju ključne korake u procesu budžetskog, ali i strateškog planiranja, jer omogućavaju optimizaciju sprovođenja javnih politika, utvrđivanje prioriteta finansiranja i izrade godišnjeg budžeta.

### 2.1.4. Upravljanje razvojem u jedinicama lokalne samouprave

Tokom poslednje dve decenije, nadležnosti i poslovi jedinica lokalne samouprave značajno su prošireni i diversifikovani, uključujući i poslove upravljanja razvojem, koji zahtevaju specifična znanja, veštine i sposobnosti, ali i odgovarajući regulatorni i institucionalni okvir za njihovo sprovođenje. Bez obzira na zaokružen pravni okvir za upravljanje razvojem, uključujući i neophodna podzakonska akta, još uvek se nisu stekli

potrebni uslovi za celovito uspostavljanje te funkcije. Pred JLS se postavljaju brojni zahtevi i prioriteti, za potrebe planiranja razvoja i realizacije razvojnih mera ne izdvajaju se dovoljna sredstva, a nedostaju i ljudski resursi, koji bi se tim poslovima bavili predano i fokusirano, sa punim radnim vremenom.

SKGO je 2018. godine razvila **Indeks dobre uprave (IDU)** koji je potom ažuriran 2021. godine kako bi odgovorio na izmene propisa i novouspostavljene standarde. Jedna od ključnih oblasti dobre uprave u *Indeksu* jeste **Odgovornost**, u okviru koje je razvijeno nekoliko grupa pokazatelja, a posebna pažnja posvećena je upravljanju lokalnim razvojem, odnosno pitanjima u vezi sa izradom i sprovođenjem strateških dokumenata na nivou JLS. **Oblast 1.1. Odgovorno upravljanje lokalnim razvojem** sadrži sedam pokazatelja kojim se utvrđuje forma i sadržina strateških dokumenata, institucionalni kapacitet, kapacitet ljudskih resursa, procedure za upravljanje razvojem, vertikalna i horizontalna usklađenost dokumenata, stepen operacionalizacije (postojanje akcionog plana za realizaciju strategije) i usaglašenost sa programskim budžetom.

## SKGO indeks

### 1.1. Oblast: Odgovorno upravljanje razvojem lokalne zajednice

1.1.1. Indikator: Postojanje ključnih dokumenata javnih politika i razvojnog planiranja na lokalnom nivou

1.1.2. Indikator: Period važenja Plana razvoja/krovnog planskog dokumenta

1.1.3. Indikator: Koherentnost strukture i sadržaja Plana razvoja JLS/krovnog planskog dokumenta

1.1.4. Indikator: Institucionalni okvir za upravljanje razvojem na lokalnom nivou

1.1.5. Indikator: Stalno telo ili komisija za razvojno/strateško planiranje i praćenje sprovođenja Plana razvoja/krovnog planskog dokumenta i drugih javnih politika

1.1.6. Indikator: Usvojene smernice/procedure planiranja revizije, praćenja, vrednovanja i izveštavanja o realizaciji Plana razvoja/krovnog planskog dokumenta

1.1.7. Indikator: Operacionalizacija Plana razvoja krovnog planskog dokumenta kroz srednjoročni plan JLS i usklađivanje programskog budžeta JLS

U 2018. i 2021. godini, pomoću ovog instrumenta sprovedena je analiza kapaciteta za dobro upravljanje na uzorku od 60 jedinica lokalne samouprave (14 gradova i 46 opština). U okviru istraživanja, procenjen je i kapacitet za primenu principa dobrog upravljanja, u delu **odgovornog upravljanja lokalnim razvojem**.

### SKGO indeks

*Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja*

– *Izvod iz analize*, 2018, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd.

[http://skgo.org/storage/app/uploads/public/153/804/702/1538047024\\_Analiza%20IDU-60%20JLS%20-%20izvod.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/153/804/702/1538047024_Analiza%20IDU-60%20JLS%20-%20izvod.pdf).

*Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja – Izvod iz analize*, 2021, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd.

[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/164/458/321/1644583213\\_Analiza%20IDU%202021%20izvod.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/164/458/321/1644583213_Analiza%20IDU%202021%20izvod.pdf)

Istraživanje je pokazalo da gradovi, u proseku, imaju više sektorskih dokumenta od opština, što bi se moglo obrazložiti većim administrativnim kapacitetima i budžetskim sredstvima. Međutim, analizirani dokumenti nisu pripremani prema jedinstvenoj metodologiji, niti je njihova forma adekvatna, što je razumljivo, ako se zna da su pripremani u periodu od 2005. godine, do usvajanja Zakona o planskom sistemu, koji je usvojen neposredno pre početka istraživanja, krajem 2018. godine, pa nije mogao biti primenjen ni u jednoj jedinici lokalne samouprave.

Istraživanje je bilo korisno i zato što je pokazalo da na lokalnom nivou postoji osnova za uspostavljanje integrisanog planskog sistema koji podrazumeva **horizontalnu i vertikalnu povezanost lokalnih javnih politika** sa drugim planskim dokumentima i propisima. JLS u Srbiji su u obavezi da pripreme i donesu Planove razvoja, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu. Prelazak na novi sistem planiranja razvoja jeste složen zadatak za JLS, pa im je potreban podstrek i podrška, ne samo u procesu pripreme planskih dokumenata, već i u kreiranju celokupnog okvira za odgovorno upravljanje lokalnim razvojem.

### Projektni rezultati

Tokom 2019. godine, SKGO je u pet JLS pilotirala novi pristup koordinaciji javnih politika u skladu sa Zakonom o planskom sistemu. Priprema planova razvoja u pet pilot-opština (Mali Zvornik, Petrovac na Mlavi, Bački Petrovac, Kuršumljia i Sjenica), poslužila je za dodatnu razradu i prilagođavanje pristupa, koji je konkretizovan kroz opštije Smernice namenjene za savetovanje i podršku svim lokalnim samoupravama. Naime, Republički sekretarijat za javne politike je u saradnji sa SKGO pripremio metodološke smernice za izradu planova razvoja JLS, koje su 2020. godine i objavljene:

[https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web\\_final.pdf](https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final.pdf).



Iskustva iz ovih pet opština dala su dragocen doprinos kompletiranju pravnog okvira za planiranje razvoja na lokalnom nivou, pa je 2020. godine donet još jedan podzakonski akt – **Uredba o obaveznim elementima plana razvoja autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave**.

SKGO je 2020. godine, uz finansijsku podršku SlovakAid i u saradnji sa UNDP, započela drugu fazu Projekta, tokom koje je podržana izrada planova razvoja u još pet JLS (Tutin, Blace, Prokuplje, Nova Varoš i Bač). Kao i u prethodnoj fazi, planovi lokalnog razvoja izrađeni su na osnovu prethodne procene stanja (ekonomskog razvoja) na participativan način (interaktivne radionice, fokus grupe), uz učešće bitnih aktera iz lokalne zajednice.

Opština Nova Varoš ima posebnu stranicu na zvaničnoj veb-prezentaciji, na kojoj su objavljene informacije i dokumenti koji se odnose na sve korake u procesu pripreme Plana razvoja za period 2022–2029. godine, uključujući i analize postojećeg stanja. <http://www.novavaros.rs/index.php/2009-06-10-14-35-36/916-planrazvojaopstinenovavaros20222029.html>

### **2.1.4.1. Institucionalni okvir i organizacioni kapaciteti za upravljanje razvojem**

U najvećem broju JLS za sada ne postoje adekvatan institucionalni okvir i kapaciteti na organizacionom nivou, kao što ne postoje ni kapaciteti ljudskih resursa za upravljanje razvojem, iako postoji velika potreba da u lokalnoj upravi bude sistematizovano jedno ili više mesta ili, ako je to moguće, organizaciona jedinica unutar gradske/opštinske uprave (odeljenje, odsek, grupa) za poslove koordinacije strateškog planiranja, sprovođenja strategije razvoja, praćenje, analizu efekata i izveštavanje o realizaciji strategije.

#### **Primeri**

##### ***Institucionalizacija procesa strateškog planiranja – primer opštine Vrnjačka Banja***

*Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opisima više radnih mesta u nekoliko organizacionih jedinica predviđeno je bavljenje poslovima u vezi sa koordinacijom strateškog planiranja u sektorskim oblastima. Na primer, u opisu radnog mesta analitičara budžeta stoji da „primenjuje strategiju razvoja opštine i plan kapitalnih investicija”.*

Rukovodilac odseka za lokalni ekonomski razvoj i investicije „koordinira procesom strateškog planiranja ekonomskog razvoja” i „organizuje poslove na praćenju realizacije strategije ekonomskog razvoja opštine i učestvuje u praćenju i realizaciji projekata lokalnog ekonomskog razvoja”.

Poseban značaj za upravljanje razvojem mogu imati **stalna radna tela ili komisije za strateško planiranje, kao šira participatorna tela sastavljena od ključnih aktera iz lokalne zajednice**. Ta tela kroz praćenje i analizu efekata sprovođenja planskih dokumenata i preporuke operativnim strukturama (upravi, javnim službama i javnim komunalnim preduzećima) doprinose unapređenju mehanizama za implementaciju. Nalazi analize SKGO iz 2018. godine ukazuju na činjenicu da skoro ni u jednoj opštini ne postoji stalna radna grupa ili komisija za praćenje procesa strateškog planiranja koja se redovno sastaje i aktivno učestvuje u upravljanju razvojem zajednice, odnosno, praćenju i analizi ostvarenih rezultata i efekata sprovođenja strategija. U najvećem broju JLS (ukupno 75%) u procesu izrade strateškog dokumenta formirana je komisija/radna grupa koja se posle usvajanja dokumenta nije sastajala.

### Priručnici

#### *Koordinaciona struktura i konsultativni okvir u procesu izrade Plana razvoja JLS – u skladu sa Smernicama*

**Koordinacioni tim je operativno telo** zaduženo za vođenje, usmeravanje i praćenje procesa planiranja na nivou JLS. U skladu sa praksom JLS u Srbiji, na primerima tela formiranih za slične potrebe, očekivano je da će koordinacioni tim biti formiran **Rešenjem predsednika opštine/gradonačelnika**, te da će se sastojati od: predsednika koordinacionog tima, koordinatora i članova tima. Alternativno, JLS može već u samom aktu Skupštine JLS koji propisuje postupak pripreme i bližu sadržinu Plana razvoja JLS – urediti i uspostavljanje i sastav koordinacionog tima. Pozicija predsednika koordinacionog tima najčešće će biti namenjena gradonačelniku/predsedniku opštine kako bi se timu osigurao neophodan rukovodilački i politički autoritet. **Članovi koordinacionog tima mogu imati i dalju ulogu kao učesnici (članovi) ili rukovodioci (koordinatori) tematskih radnih grupa.**

**Koordinator tima za izradu Plana razvoja JLS jeste ključna operativna pozicija za administrativno-tehničko vođenje procesa izrade Plana razvoja JLS** i u skladu sa tom ulogom treba da bude i opredeljen. U zavisnosti od unutrašnje organizacije, JLS mogu odlučiti i da ulogu koordinatora tima povere unutrašnjoj organizacionoj jedinici u celini (npr. odeljenju ili Kancelariji za lokalni ekonomski razvoj), ili kabinetu gradonačelnika/predsednika opštine i sl.

**Tematske radne grupe** jesu **stručna tela** koja pored predstavnika organa JLS, uključuju i predstavnike ustanova, javnih preduzeća, privrednih društava i drugih institucija i organizacija koje se bave pružanjem usluga na lokalnom nivou, bilo iz javnog ili privatnog sektora. Tokom konsultacija, krug zainteresovanih strana i ciljnih grupa treba proširiti u što većoj meri, tako da se uključe građani, privredni subjekti, organizacije civilnog društva, naučno-istraživačke organizacije, strukovna udruženja itd., u cilju pružanja konkretnih informacija i ekspertize u okviru oblasti održivog razvoja.

**Partnerski forum** je *konsultativno telo* koje se uspostavlja za potrebe pripreme i praćenja sprovođenja dugoročnih planskih dokumenata od značaja za JLS i predstavlja odličan instrument kako za konsultacije za izradu Plana razvoja JLS, tako i za stvaranje partnerstava u lokalnoj zajednici. Partnerski forum bi trebalo da uključi predstavnike lokalne zajednice, privatnog i civilnog sektora, pri čemu konačni spisak učesnika, odnosno spisak za pozivanje na sastanke Partnerskog foruma treba da proizađe iz analize zainteresovanih strana.

**Nepostojanje veze između operativnog i strateškog nivoa** može biti jedan od razloga što se usvojena planska dokumenta ne koriste dovoljno pri donošenju odluka, već se u postupku odlučivanja često oslanja na *ad hoc* rešenja, što bi kao način donošenja odluka trebalo primenjivati isključivo u nepredviđenim situacijama. *Ad hoc* i neplanskim rešenjima pribegava se veoma često i zato što su **strateški dokumenti prevaziđeni ili imaju ciljeve i mere koji ne odgovaraju izmenjenim uslovima odnosno stvarnim kapacitetima za njihovo sprovođenje**. Da bi se ovakvi slučajevi sveli na najmanju moguću meru, i osiguralo kvalitetno sprovođenje Plana razvoja JLS i po potrebi njegova revizija (i drugih lokalnih planskih dokumenata) nužno je urediti i koordinacionu strukturu – upravljački okvir za sprovođenje Plana razvoja i osigurati uredno izveštavanje (i objavljivanje izveštaja) o sprovođenju Plana razvoja.

Istraživanje IDU je pokazalo da u najvećem broju slučajeva u JLS **ne postoji interni akt kojim se detaljno reguliše procedura planiranja, revizije, praćenja, vrednovanja i izveštavanja o realizaciji Strategije razvoja/krovnog planskog dokumenta**.

## 2.1.5. Rezime

Prema definiciji održivosti, odgovornost donosilaca odluka za upravljanje razvojem zajednice ne podrazumeva samo obavezu „polaganja računa” za odluke i delovanje u toku političkog mandata, već obuhvata i transgeneracijsku odgovornost za očuvanje resursa i kvalitet života u budućnosti. Od 1. januara 2016. godine, Republika Srbija se, kao ravnopravna članica Ujedinjenih nacija obavezala da će upravljati razvojem u duhu *Agende 2030* i da će integrisati *17 Ciljeva održivog razvoja* u javne politike na svim nivoima. „Lokalizacija” *Agende 2030* podrazumeva i obavezivanje jedinica lokalne samouprave da prilagode i integrišu principe i ciljeve održivog razvoja u svoje planske dokumente i javne politike. Stepenn realizacije *Agende 2030* na lokalnom nivou će se kao i na republičkom nivou pratiti i meriti kroz ispunjenje obaveza u procesu EU integracija.

Usvajanjem Zakona o planskom sistemu i odgovarajućih podzakonskih akata, u potpunosti je zaokružen pravni okvir za upravljanje lokalnim razvojem. Zakon o planskom sistemu, osigurava bolju koordinaciju, adekvatno učešće zainteresovane javnosti, sagledavanje mogućih efekata i rezultata rada, praćenje sprovođenja, vrednovanje i izveštavanje o sprovođenju planskih dokumenata. Hijerarhijska lestvica planskih dokumenata na prvo mesto u JLS postavlja plan razvoja, sa kojim se obavezno usklađuju svi ostali planski dokumenti. Prilikom izrade planskih dokumenata jedinice lokalne samouprave vodi se računa i o njihovoj usklađenosti sa planskim dokumentima donetim na drugim nivoima uprave.

Srednjoročni plan je dokument koji osigurava vezu između strateškog planiranja i programskog budžetiranja i obuhvata isti trogodišnji period kao i Odluka o budžetu, s tim što se i jedan i drugi dokument revidiraju i usklađuju na godišnjem nivou, sa kliznim vremenskim obuhvatom (1+2). Programsko budžetiranje omogućava bolje upravljanje učinkom javne uprave, veću odgovornost korisnika budžeta, uspostavljanje snažnijih veza između godišnjeg budžeta, utvrđivanja prioritetnih rashoda i izdataka i sprovođenja javnih politika, kao i veću transparentnost potrošnje. U duhu Zakona o planskom sistemu, ideja je da se operativno povežu procesi i izbegne dupliranje napora i izrade dokumenata za (programsko) budžetiranje i srednjoročno planiranje, tako da bi u narednom periodu trebalo raditi na ujednačavanju pripadajućih obrazaca i konsolidaciji procesa. Za povećivanje strateškog planiranja i programskog budžeta u budućnosti će od veoma velikog značaja biti i metodološki ispravno sproveden proces monitoringa i evaluacije (praćenja i vrednovanja), prethodne i naknadne analize učinaka i rezultata javne potrošnje.

### 2.1.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature

#### Relevantni propisi

- Zakon o planskom sistemu Republike Srbije (*Službeni glasnik RS*, br. 30/18).
- 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, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 i 118/2021 ).
- Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (*Službeni glasnik RS*, br. 08/19).
- Uredba o metodologiji za izradu srednjoročnih planova (*Službeni glasnik RS*, br. 08/19).
- Uredba o obaveznim elementima plana razvoja autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave (*Službeni glasnik RS*, br. 107/20).

- Uputstvo za pripremu odluke o budžetu lokalne vlasti za 2022. godinu i projekcija za 2023. i 2024. godinu, <https://mfin.gov.rs/dokumenti2/uputstvo-za-pripremu-budzeta-lokalne-vlasti-za-2022-godinu-i-projekcija-za-2023-i-2024-godinu>.

## **Modeli akata SKGO**

- Modeli dokumenata i obrasci za pripremu programskog budžeta za 2022–2024. godinu, <http://www.skgo.org/strane/225>.
- Model odluke o pribavljanju, raspolaganju, upravljanju i korišćenju stvari u javnoj svojini, <http://skgo.org/vesti/detaljno/2407/model-odluke-o-pribavljanju-raspolaganju-upravljanju-i-koriscenju-stvari-u-javnoj-svojini-opstine>

## **Važne institucije**

- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, <http://mduls.gov.rs/>.
- Ministarstvo finansija – Sektor budžeta, <https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/sektor-budzeta/>.
- Resorna ministarstva za ciljeve održivog razvoja.

## **Literatura i drugi relevantni izvori**

- NALAS/GIZ, *Agenda 2030 u mojoj opštini – Priručnik za lokalnu primenu Ciljeva održivog razvoja (COR) namenjen zaposlenima*, 2019, Skoplje, [http://nalas.eu/Publications/Books/SDGs\\_Handbook](http://nalas.eu/Publications/Books/SDGs_Handbook).
- Stalna konferencija gradova i opština, 2015, *Analiza procesa planiranja u gradovima i opštinama u Republici Srbiji*, Beograd, [http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/859/1520958590\\_IP\\_ANALIZA\\_srpski\\_web.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/859/1520958590_IP_ANALIZA_srpski_web.pdf).
- Stalna konferencija gradova i opština, 2018, *Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja – Izvod iz analize*, Beograd, [http://skgo.org/storage/app/uploads/public/153/804/702/1538047024\\_Analiza%20IDU-60%20JLS%20-%20izvod.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/153/804/702/1538047024_Analiza%20IDU-60%20JLS%20-%20izvod.pdf).
- Stalna konferencija gradova i opština, 2018, *Indeks dobre uprave na lokalnom nivou*, Beograd, [http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323\\_Brosura.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323_Brosura.pdf).
- Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC) i UNDP Bosna i Hercegovina, 2011, *Metodologija za integrirano planiranje lokalnog razvoja – MiPRO u BiH – Prvi, teorijski dio, ponovljeno izdanje*, [http://www.dep.gov.ba/projekti/Latinica\\_MiPRO\\_teorijski%20dio\\_drugo%20izdanje.pdf](http://www.dep.gov.ba/projekti/Latinica_MiPRO_teorijski%20dio_drugo%20izdanje.pdf).

- GIZ Srbija, 2018, *Srbija i Agenda 2030 – mapiranje nacionalnog strateškog okvira u odnosu na ciljeve održivog razvoja*, <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Agenda-UN-2030.pdf>.
- Anet Pričard, Anet, Morgan, Najdžel, Prajd, Rodžer, 2015, *Destinacija kao brend*, CLIO, Beograd, [http://clio.rs/DESTINACIJA-KAO-BREND\\_Knjiga\\_421](http://clio.rs/DESTINACIJA-KAO-BREND_Knjiga_421).
- Palmer, Robert i Ričards, Greg, 2013, *Uzbudljivi gradovi – kreativni menadžment i revitalizacija grada*, CLIO, Beograd. [http://clio.rs/UZBUDLJIVI-GRADOVI-kreativni-menadzment-i-revitalizacija-grada\\_Knjiga\\_1096](http://clio.rs/UZBUDLJIVI-GRADOVI-kreativni-menadzment-i-revitalizacija-grada_Knjiga_1096).
- Interparlamentarna unija (IPU), UNDP Srbija, 2017, *Parlamenti i Ciljevi održivog razvoja*, [https://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/library/democratic\\_governance/parlamenti-i-ciljevi-odrivog-razvoja.html](https://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/library/democratic_governance/parlamenti-i-ciljevi-odrivog-razvoja.html).
- Vlada Republike Srbije – Republički sekretarijat za javne politike, GlZ i Stalna konferencija gradova i opština, 2020, *Smernice za izradu planova razvoja jedinica lokalne samouprave*, Beograd, [https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web\\_final.pdf](https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final.pdf).
- Centar za visoke ekonomske studije (CEVES) i Fond za otvoreno društvo u Srbiji, 2019, *Živeti u Evropskoj Srbiji – mapiranje ciljeva održivog razvoja sa planskim okvirom EU integracija*, <https://ceves.org.rs/wp-content/uploads/2020/05/1.-Mapiranje-COR-sa-planskim-okvirom-EU-integracija.pdf>.

### Izvori na engleskom jeziku

- Levesque, Vanessa R., Kathleen P. Bell, and Aram J. K. Calhoun, 2017, *Planning for Sustainability in Small Municipalities: The Influence of Interest Groups, Growth Patterns, and Institutional Characteristics*, *Journal of Planning Education and Research* 2017, Vol. 37(3) 322–333, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0739456X16655601>.
- European Commisision, 2016, *Next Steps for a Sustainable European Future – European Action for Sustainability*, Strasbourg, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0739>,
- *Report of the World Commission on Environment and Development (Bruntlend Commission): Our Common Future*, 1987, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

## 2.2. ODGOVORNO UPRAVLJANJE JAVNIM RESURSIMA LOKALNE ZAJEDNICE

*Ko se prihvati javne odgovornosti,  
postaje i sam javna svojina.*

Tomas Džeferson

### KLJUČNI POJMOVI

Budžet  
Finansiranje  
Kapitalni projekti  
Kontrola  
Javna svojina  
Javne nabavke  
Javni resursi  
Javni interes  
Ljudski resursi  
Odgovornost  
Participativno planiranje  
Praćenje  
Svrishodnost  
Transparentnost

### KLJUČNE TEME

Odgovorno finansijsko upravljanje  
Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)  
Budžetska kontrola  
Planiranje budžeta  
Planiranje kapitalnih projekata  
Upravljanje sredstvima u javnoj svojini  
Upravljanje ljudskim resursima  
Finansiranje medija i organizacija civilnog društva  
Transparentnost  
Učešće građana  
Finansiranje medija  
Finansiranje organizacija civilnog društva

### 2.2.1. Pojam odgovornog upravljanja javnim resursima

*Ne treba verovati onom  
ko nema nikakvu odgovornost.*

Tomas Pejn

Funkcije i nadležnosti lokalne samouprave koje se odnose na neposredno upravljanje javnim resursima podrazumevaju **javna ovlašćenja** za raspolaganje sredstvima u **javnoj svojini** i zato nose visok stepen odgovornosti onih koji ih obavljaju. To znači da su određene institucije i pojedinci u poziciji da uživaju veće poverenje građana da će adekvatno i sa pažnjom odlučivati i raspolagati onim što pripada celoj zajednici. Stoga

je odgovornost za upravljanje javnim resursima usko povezana i sa integritetom i načinom na koji se osobe na tim funkcijama i poslovima odnose prema slobodi odlučivanja i delanja koju uživaju. Velika odgovornost seogleda i u postojanju brojnih zakona koji regulišu upravljanje javnim resursima, kao i kontrolnih mehanizama koji iz njih proizilaze. Odgovorno upravljanje javnim resursima podrazumeva odsustvo svakog oblika sukoba interesa, kako institucionalnog, tako i individualnog, ali i privida sukoba interesa, odnosno, svakog ponašanja koje može uticati na negativnu percepciju od strane javnosti.

**Upravljanje javnim resursima** podrazumeva odgovorno upravljanje budžetskim sredstvima, nepokretnostima, infrastrukturom i drugim sredstvima u javnoj svojini, kao i svim drugim potencijalima (ljudski resursi) koji stoje na raspolaganju lokalnoj samoupravi za izvršavanje izvornih nadležnosti i poverenih poslova.

Odgovornost za efikasnu i efektivnu, odnosno **svrsishodnu** upotrebu javnih resursa predstavlja obavezu nosilaca javnih funkcija na lokalnom nivou, kao i službenika u lokalnoj samoupravi da svaki pojedinačni (a uvek ograničeni) javni resurs kojim JLS upravlja koriste u javnom interesu i to na najbolji mogući način.

Korišćenje javnih resursa na najbolji mogući način podrazumeva, pre svega, uspostavljanje funkcionalnih i operativnih „odbrambenih mehanizama” koje će čitav sistem štiti od zloupotreba u upravljanju, kao i jačanje upravljačke odgovornosti za zakonitu i svrsishodnu upotrebu javnih sredstava.

Postojanje i kvalitet „odbrambenih mehanizama” samo su drugi naziv za postojanje principa odgovornosti u upravljanju javnim resursima. Kroz analizu funkcionalnosti institucionalnih mehanizama odbrane od zloupotrebe javnih sredstava dokazuje se postojanje i nivo odgovornosti u korišćenju javnih resursa.

U delu nadležnosti, procesa i funkcija u lokalnoj samoupravi u kojima najviše dolazi do izražaja neposredno upravljanje javnim resursima, značajno se povećava i nivo odgovornosti za njihovu efektivnu i efikasnu upotrebu. Ti procesi, kojima ćemo posvetiti posebnu pažnju u okviru ovog poglavlja jesu:

- finansijsko upravljanje i kontrola,
- praćenje realizacije budžeta,
- planiranje kapitalnih projekata,
- poštovanje procesa javnih nabavki,
- upravljanje sredstvima u javnoj svojini,
- odgovorno upravljanje ljudskim resursima kao i
- finansiranje rada medija i organizacija civilnog društva.



## 2.2.2. Međunarodni standardi od značaja za upravljanje javnim resursima

Odgovornost za javne resurse zasniva se na poštovanju i primeni brojnih međunarodnih standarda, kojima se, pre svega, omogućava dobro finansijsko upravljanje i kontrola. Primenom standarda se osigurava:

- usklađenost poslovanja sa univerzalno prihvaćenim okvirom i načelima, domaćim propisima, sopstvenim planovima, ugovorima, politikama i procedurama,
- obavljanje aktivnosti na pravilan, transparentan, etičan, ekonomičan, efikasan i delotvoran način,
- zaštita imovine, obaveza i drugih resursa od gubitaka koji mogu nastati lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korišćenjem, zaštita od nepravilnosti, zloupotrebe i prevara,
- pouzdano, potpuno i pravovremeno finansijsko izveštavanje i praćenje rezultata poslovanja.

### 2.2.2.1. Međunarodni standardi finansijskog upravljanja i kontrole

Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK) upravljanja javnim resursima sprovodi se u skladu sa međunarodnim standardima interne kontrole koji su utvrđeni u **Smernicama za standarde interne kontrole u javnom sektoru** (International Standards of the Supreme National Institution – ISSAI) **Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija** (International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI).

#### Međunarodni standardi

Na veb-prezentaciji Državne revizorske institucije dostupna je Odluka o prevodu ISSAI standarda <https://www.dri.rs/dokumenti/objavljeni-issai-standardi.339.html>  
Smernice za standarde interne kontrole u javnom sektoru pogledajte na: <https://www.issai.org/>

**Interna finansijska kontrola u javnom sektoru** (eng. *Public Internal Financial Control – PIFC*) jeste model koji je razvila Evropska komisija, kao smernice za sprovođenje kontrole nad funkcionisanjem poslovnih procesa, a koji se uspostavljaju na osnovu analize i upravljanja rizikom u cilju poslovanja javnog sektora u skladu sa propisima, unutrašnjim aktima i ugovorima, ispravnosti i integriteta u finansijskom izveštavanju i zaštite javnih resursa i podataka. Upravljanje rizikom podrazumeva blagovremeno reagovanje na nepoželjne događaje koji mogu sprečiti ili otežati ostvarenje ciljeva.

Uspostavljanje i sprovođenje finansijskog upravljanja i kontrole sprovodi se u skladu sa međunarodnim standardima interne kontrole, uz sistemski pristup. Standardi interne kontrole grupisani su u pet međusobno povezanih komponenti, u zavisnosti od aspekta finansijskog upravljanja i kontrole na koji se odnose:

- kontrolno okruženje,
- upravljanje rizicima,
- kontrolne aktivnosti,
- informacije i komunikacije
- praćenje i procena istema

### **2.2.2.2. Međunarodni standardi računovodstva i interne revizije u javnom sektoru**

Za uspostavljanje **međunarodnih računovodstvenih standarda** u oblasti upravljanja javnim finansijama najzaslužnija su strukovna udruženja računovođa pojedinih zemalja, koja su se prvi put međusobno povezala na međunarodnom nivou. Godine 1973. osnovan je Komitet za međunarodne računovodstvene standarde (International Accounting Standard Committee – IASC), koji je okupio stručnjake iz oblasti računovodstva u nameri da se započne sa usaglašavanjem raznorodnih praksi finansijskog upravljanja, naročito u delu izveštavanja i računovodstva. U periodu 1973–2001. godine, dok je aktivno funkcionisala (prestala je da postoji 2001), ova organizacija je razvila čitav niz međunarodnih računovodstvenih standarda, koji su vremenom prihvaćeni u velikom broju zemalja.

#### **Međunarodni standardi**

Međunarodne računovodstvene standarde na srpskom pogledajte na:

<https://mfin.gov.rs/dokumenti2/meudjnarodni-racunovodstveni-standardi-i-medjunarodni-standardi-revizije>

Međunarodna federacija računovođa (International Federation of Accountants – IFAC) osnovana je 1977. godine, sa ciljem jačanja računovodstvene profesije i uspostavljanja i poštovanja visokih međunarodnih standarda revizije i računovodstva u javnom sektoru, kao i zastupanja profesije na međunarodnom nivou. IFAC je danas renomirana organizacija širom sveta i ima 175 članica iz više od 135 država. U okviru IFAC deluje Odbor za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (IPSASB),

koji uspostavlja Međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (IPSAS). Ovi standardi su zasnovani na međunarodnim standardima za finansijsko izveštavanje koje propisuje Odbor za Međunarodne računovodstvene standarde (IASB), uz odgovarajuće izmene i prilagođavanja potrebama javnog sektora.

U pravnom sistemu Republike Srbije smatra se da su prihvaćeni oni računovodstveni standardni (IPSAS), koje objavljuju IPSASB i organizacioni deo IFAC, a koji su prevedeni na srpski jezik i objavljeni u *Službenom glasniku Republike Srbije*.

### Propisi

Počev od 1. januara 2011. godine, u skladu sa Uredbom o primeni međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor, u Republici Srbiji *međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor* primenjuju se na vođenje poslovnih knjiga i sastavljanje, prikazivanje, dostavljanje i objavljivanje finansijskih izveštaja direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava, korisnika sredstava organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, budžetskih fondova Republike Srbije i budžetskih fondova autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave.

Tradicija međunarodnih standarda je najduža u delu **interne revizije**. Institut internih revizora (Institute of Internal Auditors – IIA) osnovan je još daleke 1941. godine kao međunarodno profesionalno udruženje, koje je tokom decenija postojanja steklo visoku reputaciju.

Međunarodni okvir profesionalne prakse (IPPF) obuhvata smernice za sprovođenje interne revizije, koje propisuje ili preporučuje IIA. Te smernice se dele u dve velike grupe: **obavezne smernice** (osnovni principi za obaveznu praksu interne revizije, standardi, etički kodeks, definicija interne revizije) i **preporučene smernice** (vodiče za primenu, koji pomažu internim revizorima u primeni Standarda i Dopunske smernice koje pružaju detaljne procese i procedure za praktičare interne revizije).

### Međunarodni standardi

Detaljan pregled *Međunarodnog okvira profesionalne prakse (IPPF)* na srpskom jeziku pogledajte na stranici *Udruženja internih revizora Srbije (UIRS)*:  
<https://uirs.rs/standardi-i-smernice/o-standardima-i-smernicama/>.

### 2.2.2.3. Međunarodni standardi za sprovođenje javnih nabavki

Međunarodni standardi za sprovođenje javnih nabavki ugrađeni su u nacionalna zakonodavstva širom sveta i zasnivaju se na univerzalnim načelima javnih nabavki, koja se, od zemlje do zemlje, mogu razlikovati samo u načinu formulacije.

#### *Univerzalni principi javnih nabavki*

- Otvorenost
- Transparentnost
- Najbolja vrednost za novac (ekonomičnost)
- Delotvornost
- Svrshodnost
- Zdrava konkurencija
- Nediskriminacija (jednakost ponuđača)
- Osiguranje kvaliteta
- Poštovanje etičkih principa
- Integritet aktera u postupku javnih nabavki
- Zaštita poverljivih podataka
- Zaštita životne sredine i održivost

Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (eng. *United Nations Commission for International Trade Law – UNCITRAL*) jeste međunarodna organizacija usmerena na modernizaciju i harmonizaciju privrednog prava na internacionalnom nivou. UNCITRAL priprema modele ključnih zakona i smernice (vodiče) za razvoj nacionalnog zakonodavstva u značajnim oblastima, uključujući i javne nabavke.

#### **Međunarodni standardi**

Prvi Model zakona o javnim nabavkama sa Vodičem za njegovu primenu:

[https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public\\_procurement](https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement)

UNCITRAL je usvojio 1994, a poslednji put ga modifikovao 2011. godine, u cilju unapređenja efikasnosti i efektivnosti, kao i smanjenje mogućnosti za zloupotrebu javnih resursa u oblasti javnih nabavki.

Pravni okvir Evropske unije za javne nabavke sadržan je u odgovarajućim direktivama. Najnovije direktive u oblasti javnih nabavki usvojene su u januaru 2014. godine i u potpunosti su prenete u nacionalna zakonodavstva zemalja EU i kandidata za članstvo u EU. Bez obzira na vrednost i predmet javnih nabavki, sve procedure moraju biti usaglašene sa osnovnim principima *Povelje Evropske unije o osnovnim pravima*, koji se odnose na jednak tretman i nediskriminaciju ponuđača, transparentnost i proporcionalnost. EU direktive, takođe, podržavaju zdravu konkurenciju prilikom sklapanja ugovora, u skladu

---

sa *Sporazumom o javnim nabavkama* sa Svetskom trgovinskom organizacijom (STO). Iako Republika Srbija nije članica STO, načela javnih nabavki iz Sporazuma posredno su ugrađena u njeno zakonodavstvo, putem odgovarajućih direktiva EU.

### Međunarodni standardi

Povelja Evropske unije o osnovnim pravima,

[http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images\\_files\\_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf](http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf)

Sporazum o javnim nabavkama,

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm)

Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

Direktiva 2014/25/EU o javnim nabavkama u oblasti vodoprivrede, energije, transporta i poštanskih usluga i stavljanju van snage direktive 2004/17/EC,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=EN>

Direktiva 2014/23/EU zamenjuje 2004/17/EC o dodeli koncesionih ugovora,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>

Navedene direktive usklađene su i sa ciljevima održivog razvoja, u delu sagledavanja ključnih aspekata zaštite životne sredine, socijalne uključenosti i cirkularne ekonomije. Na taj način, Evropska unija promovise **zelene, cirkularne i održive javne nabavke**.

**Zelene javne nabavke** podrazumevaju da se sprovodi nabavka dobara, usluga i radova sa nikakvim ili minimalnim štetnim uticajem na životnu sredinu. EU direktive o javnim nabavkama se, u delu zelenih javnih nabavki prožimaju i sa setom direktiva koje se odnose na energetska efikasnost, vodoprivredu, transport i dr.

**Održive javne nabavke** podrazumevaju da postoji ravnoteža između tri stuba održivog razvoja (ekonomski, društveni i ekološki), odnosno da se ovi aspekti sagledavaju u svim fazama životnog ciklusa dobara, usluga i radova koji su predmet javnih nabavki.

### Međunarodni standardi

Ključne međunarodne organizacije razvile su sopstvena pravila i procedure javnih nabavki, zasnovane na univerzalno prihvaćenim načelima:

- *Pravila javnih nabavki Ujedinjenih nacija (UN)*  
<https://www.un.org/Depts/ptd/about-us/procurement-manual>
- *Pravila i procedure Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj (EBRD)*  
<https://www.ebrd.com/work-with-us/procurement/policies-and-rules.html>
- *Pravila i procedure javnih nabavki Svetske banke*  
<https://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/brief/procurement-new-framework>

#### 2.2.2.4. Međunarodni okvir za praćenje i vrednovanje finansijskog upravljanja i kontrole

*Program javne potrošnje i finansijske odgovornosti* (eng. *Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA*) jeste standardizovana metodologija za merenje učinaka i izveštavanje o prednostima i slabostima u oblasti upravljanja javnim finansijama. PEFA se sastoji od nekoliko grupa kvantitativnih pokazatelja pomoću kojih se mogu sprovesti periodične procene u definisanim vremenskim intervalima. Svrha dobrog sistema upravljanja javnim finansijama jeste da osigura da se javne politike sprovede na predviđen način, u cilju ostvarenja planiranih ciljeva. Otvoren i uređen sistem upravljanja javnim finansijama jedan je od ključnih elemenata za postizanje željenih fiskalnih i budžetskih rezultata.

PEFA prepoznaje sedam stubova učinka u otvorenom i uređenom sistemu upravljanja javnim finansijama:

1. **Pouzdanost budžeta.** Budžet organa javne uprave je realan i sprovodi se kako je predviđeno;
2. **Transparentnost javnih finansija.** Informacije o upravljanju javnim finansijama su sveobuhvatne, dosledne i dostupne korisnicima;
3. **Upravljanje aktivom i pasivom.** Efektivno upravljanje aktivom i pasivom osigurava da javne investicije pružaju vrednost za novac, javna svojina se popisuje, imovina se evidentira i njome se upravlja na adekvatan način, fiskalni rizici se identifikuju, a dugovanja i garancije dobro planiraju, odobravaju i nadgledaju;

4. **Fiskalna strategija i budžetiranje zasnovano na javnim politikama**, planovima razvoja, strateškim planovima i dr;
5. **Predvidljivost i kontrola u izvršenju budžeta**. Budžet se sprovodi u skladu sa sistemom efikasnih standarda, procesa i unutrašnjih kontrola, osiguravajući da se resursi pribavljaju i koriste kako je predviđeno;
6. **Računovodstvo i izveštavanje**. Postoje pouzdane baze podataka. Pripremaju se tačne, pouzdane i blagovremene informacije, pripremaju se kvalitetni izveštaji, koji se koriste za donošenje odluka, unapređenje procesa upravljanja i planiranja;
7. **Eksterni nadzor i revizija**. Javne finansije se analiziraju, proveravaju i preispituju od strane nezavisne eksterne revizije, Preporuke revizora se primenjuju i prate na adekvatan način.

#### **2.2.2.5. Međunarodni standardi za upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru**

U oblasti upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi ne postoje opšte prihvaćeni međunarodni standardi budući da postoji velika raznolikost u načinu uređivanja u različitim državama. Za Srbiju najrelevantniji okvir predstavljaju **OECD/SIGMA Principi javne uprave**. SIGMA predstavlja zajedničku inicijativu Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (eng. *Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD*) i Evropske unije, koju u najvećoj meri finansira EU. U okviru OECD/SIGMA Principa javne uprave, jedna od šest ključnih oblasti reforme javne uprave jeste *javno-službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima*. Vlada Republike Srbije usvajanjem strateškog okvira za reformu javne uprave prihvatila je ove principe i njima se procenjuje stanje i meri napredak u reformi javne uprave u Srbiji. U Izveštaju Evropske komisije iz 2016. godine posebno je **naglašen pomak u oblasti upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi**, koji je prvenstveno ostvaren usvajanjem Zakona o zaposlenima u AP i JLS.

#### **Međunarodni standardi**

SIGMA monitoring izveštaj iz 2019. godine

<http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>

SIGMA monitoring izveštaj iz 2021. godine

<http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Serbia.pdf>

U okviru ove oblasti je definisano sedam principa. Prva dva principa odnose se na pravni okvir i institucionalni aspekt službeničkog sistema. Prvi princip podrazumeva da je **delokrug javne službe, odnosno službeničkog sistema adekvatan, jasno definisan i da se primenjuje u praksi**. Drugi princip je uspostavljen **okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu javnu službu koji se primenjuju u praksi**. Takođe, i da **institucionalno ustrojstvo omogućava dosledne i delotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi**. Ostali principi se odnose na profesionalnost uprave koja se obezbeđuje razvijenim **dobrim standardima i praksama u upravljanju ljudskim resursima**. Stoga treći princip podrazumeva da je **zapošljavanje javnih službenika zasnovano na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja**, kao i da su eksplicitno postavljeni kriterijumi za raspoređivanje na niže radno mesto/zvanje i za prekid radnog odnosa službenika. Četvrti princip podrazumeva da **ne postoji bilo direktni bilo indirektni politički uticaj na više rukovodeće pozicije u javnoj službi**. Peti princip predviđa da postoji **pravičan i transparentan sistem plata koji se zasniva na sistematizaciji radnih mesta**. Šesti princip odnosi se na **stručno usavršavanje javnih službenika**, odnosno podrazumeva da se službenicima obezbedi redovno obučavanje, **pravična ocena radnog učinka**, mobilnost i unapređenje na osnovu objektivnih i transparentnih kriterijuma i zasluga. Poslednji, sedmi princip podrazumeva da postoje **mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije** i za obezbeđivanje discipline u javnoj službi.

### Međunarodni standardi

SIGMA principi javne uprave

<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>

Pored Principa javne uprave koje je razvila SIGMA, postoji čitav niz drugih dokumenta koji se naročito odnose na uspostavljanje službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama i sposobnostima na nivou lokalne samouprave. U članu 6 *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi* Saveta Evrope, ističe da „**uslovi rada u lokalnoj samoupravi moraju biti takvi da omoguće selekciju kadrova koja se temelji na zaslugama i stručnosti**; te se za ovu svrhu moraju **omogućiti adekvatne obuke, naknade i napredovanje u karijeri**”.

Takođe, *Strategija za inovacije i dobru upravu na lokalnom nivou*, kao instrument Saveta Evrope, navodi dvanaest principa koji imaju za cilj unapređenje javne uprave i kvaliteta života građana na lokalnom nivou. Sedmi princip ove Strategije, koji tretira stručnost i kapacitete, naročito ističe potrebu da se profesionalne veštine zaposlenih u lokalnoj administraciji „**konstantno održavaju i unapređuju, kako bi se poboljšali rezultati njihovog**



---

rada”, kao i da se „javni službenici na lokalnom nivou motivišu da kontinuirano povećavaju kvalitet svog rada”.

U istom svetlu, Preporuka CM/ReC(2007) Komiteta ministara, koja se tiče jačanja kapaciteta na lokalnom i regionalnom nivou, navodi da „**kapaciteti lokalnih samouprava, pre svega, zavise od kapaciteta radne snage, odnosno njihovih veština, načina selekcije kadrova i njihovog ostanka, odnosno kontinuiranog rada**”.

Prilikom izrade strateškog dokumenata reforme javne uprave, Vlada Republike Srbije uzela je u obzir pomenute međunarodne standarde i principe, što je doprinelo da Srbija dobije dobar strateški okvir za reformu javne uprave.

## 2.2.3. Pravni okvir za upravljanje javnim resursima u lokalnoj samoupravi

### 2.2.3.1. Pravni okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu u Republici Srbiji

U skladu sa odredbama člana 81 Zakona o budžetskom sistemu i *Pravilnika o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru* (nadalje: *FUK pravilnik*), **finansijsko upravljanje i kontrola** jeste sistem politika, procedura i aktivnosti koje uspostavlja, održava i redovno ažurira rukovodilac organizacije, a kojim se upravljajući rizicima obezbeđuje uveravanje u razumnoj meri da će se ciljevi organizacije ostvariti na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

Postoji više definicija sistema FUK, sistema upravljanja ili sistema interne kontrole, ali su sve one slične po tome što utvrđuju da taj sistem obuhvata celokupni sistem ne samo finansijskih već i drugih internih ili upravljačkih kontrola, uključujući i organizacionu strukturu, metode i procedure, i to ne samo finansijskih sistema, već i operativnih i strateških sistema organizacije u javnom sektoru.

#### Priručnici

*Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu*

[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/s2Uug9\\_6010215bf36a9.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/s2Uug9_6010215bf36a9.pdf)

*Smernice za upravljanje rizicima*

[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/jX9B8F\\_601022142144f.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/jX9B8F_601022142144f.pdf)

**FUK Pravilnikom** je ustanovljena obaveza svih korisnika javnih sredstava da usvoje strategiju upravljanja rizikom, koja se ažurira svake tri godine kao i kada se kontrolno okruženje izmeni. Samo postojanje strategije nije dovoljno – neophodno je da lokalna samouprava usvoji procedure za upravljanje rizikom i primenjuje ih u praksi.

Rukovodilac korisnika javnih sredstava odgovoran je i za određivanje ciljeva korisnika javnih sredstava kojim rukovodi, **razdvajanje odgovornosti** za donošenje, izvršavanje i kontrolu odluka, **uvođenje internih pravila** za finansijsko upravljanje i kontrolu, potpuno, ispravno, tačno i **blagovremeno evidentiranje** svih transakcija, **obezbeđenje revizorskog traga** unutar korisnika javnih sredstava i **izveštavanje** o stanju sistema za finansijsko upravljanje i kontrolu.

Državna revizorska institucija (DRI) jeste najviši organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji. Osnovana je 2005. godine Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji. Državna revizorska institucija je samostalan i nezavisan državni organ.

Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Institucija je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srbije. Poslove iz svoje nadležnosti obavlja na osnovu Ustava Republike Srbije, Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i Poslovnika Državne revizorske institucije, koji u skladu sa Zakonom, bliže uređuje način i postupak po kojem Institucija vrši svoju nadležnost revizije, način obezbeđivanja javnosti rada, odlučivanja i druga pitanja utvrđena Zakonom koja su od značaja za rad Institucije.

### 2.2.3.2. Pravni okvir za upravljanje kapitalnim projektima

**Uredbom o upravljanju kapitalnim projektima**, koja se primenjuje od 27. januara 2020. godine, na nov način su uređeni sadržina, način pripreme, ocena i odabir kao i praćenje sprovođenja i izveštavanje o implementaciji kapitalnih projekata da bi se osiguralo delotvorno i efikasno upravljanje javnim sredstvima. Prema Uredbi, **kapitalni projekat** je projekat izgradnje i kapitalnog održavanja zgrada i građevinskih objekata od interesa za Republiku Srbiju, odnosno lokalnu vlast, uključujući usluge projektnog planiranja koje su sastavni deo projekta, obezbeđivanje zemljišta za izgradnju kao i projekti koji podrazumevaju ulaganja u opremu, mašine i drugu nefinansijsku imovinu.

**Ovlašćeni predlagač kapitalnog projekta** jeste resorno ministarstvo ili drugi direktni korisnik budžetskih sredstava, u smislu Zakona o budžetskom sistemu, posredstvom kojeg predlagač ideje kapitalnog projekta realizuje kapitalni projekat. **Predlagač ideje kapitalnog projekta** jeste korisnik javnih sredstava, za čije potrebe se realizuje kapitalni projekat. Troškove kapitalnog projekta inicijalno procenjuje predlagač ideje, a ovlašćeni predlagač ih revidira.

Za sve faze projektnog ciklusa Uredba predviđa i konkretnu **investicionu dokumentaciju** i nadležnosti za njenu pripremu, pribavljanje i sl. Važno je imati u vidu i da pre otpočinjanja implementacije kapitalnog projekta, ovlašćeni predlagač podnosi **plan implementacije projekta** organu nadležnom za poslove finansija lokalne samouprave.

Ocenjivanje kapitalnog projekta jeste proces vrednovanja koji se sprovodi kroz sve faze projektnog ciklusa. Uredba predviđa da kapitalne projekte male vrednosti ovlašćeni predlagač kandiduje u fazu implementacije – direktno, dok se za projekte srednje i velike vrednosti vrši **ocena strateške relevantnosti**.

### **2.2.3.3. Pravni okvir za sprovođenje javnih nabavki**

Sprovođenje javnih nabavki definisano je **Zakonom o javnim nabavkama**. Zakon donosi mogućnost značajnog smanjenja broja postupaka javnih nabavki, smanjenje administrativnog opterećenja i na strani naručioca i na strani ponuđača. Cilj je smanjiti troškove učešća u postupcima javne nabavke malim i srednjim preduzećima, što predstavlja uvođenje najbolje evropske prakse u ovoj oblasti. Ovo doprinosi povećanju broja ponuda u postupcima javne nabavke, a time direktno i većoj tržišnoj konkurenciji i boljem kvalitetu i ceni isporučenih usluga ili dobara.

Glavne novine, uvedene Zakonom o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 91/2019), koji se u potpunosti primenjuje od 1. jula 2020. godine (osim odredbi koje će stupiti na snagu ulaskom Srbije u Evropsku uniju) jesu:

**Izjava o ispunjenosti kriterijuma** – podnosi je svaki ponuđač gde formalno potvrđuje da ispunjava sve kriterijume i da nije u situaciji koja može da ga isključi iz postupka javne nabavke. Ova izjava zamenjuje razne potvrde koje je ponuđač morao da sakuplja od različitih nadležnih organa, u pismenoj formi, samo da bi mogao da učestuje u javnom nadmetanju;

**Partnerstvo za inovacije** – nov postupak javne nabavke. Ovaj postupak bi trebalo da omogući i da ubrza javne nabavke u slučaju potrebe za inovativnim dobrima, radovima ili uslugama koje nisu dostupne na tržištu. Ovaj postupak će značajno doprineti razvoju i integraciji transportnih, energetske, informacionih, komunikacionih i drugih tehnologija u pojedinim sektorima i promovisanju znanja i novih tehnologija. Očekuje se posebna primena u oblasti zdravstva i kulture gde će se postupak nabavke sprovoditi po „blažem režimu”, sa kraćim postupkom;

**Novi kriterijumi za dodelu ugovora** – ugovor se dodeljuje ekonomski najpovoljnijoj ponudi na osnovu odnosa cene i kvaliteta;

**Izjednačenost postupaka javne nabavke male i velike vrednosti** – isti postupci javne nabavke primenjivaće se bez obzira na vrednost nabavke, s tim da se za nabavke većih vrednosti primenjuju duži rokovi za dostavljanje ponuda i prijava za učešće;

**Sistem dinamične nabavke** – otvoreni, višegodišnji postupak javne nabavke koji se odigrava automatizovano, elektronskim putem, u skladu sa unapred datim parametrima – ponude se podnose elektronskim putem, one se dalje ocenjuju i rangiraju elektronski, što u velikoj meri otklanja mogućnost uticaja ljudskog faktora, a time i potencijalni prostor za koruptivne radnje. Može da se odabere više ponuđača u dužem vremenskom periodu, za robu ili usluge za kojima postoji potreba naručioca u dužem vremenskom periodu. Ovo je pravilo kojim se znatno utiče kako na transparentnost, tako i na princip konkurencije u ovom posebnom obliku javne nabavke;

**Elektronska internet platforma** – Portal javnih nabavki postaje zakonski obavezno centralno mesto za komunikaciju i razmenu podataka u postupku javne nabavke. Trenutno su na Portalu već implementirana određena rešenja koja kao obavezna uvode nove direktive (na primer: elektronska objava oglasa o javnim nabavkama, elektronska dostupnost konkursne dokumentacije i sl.), ali **novi zakon predviđa i uvođenje elektronskog podnošenja ponuda i prijava za učešće, odnosno kompletno sprovođenje procedure javne nabavke preko ove internet platforme**. Potpuno, transparentno i otvoreno oglašavanje u postupku javne nabavke putem elektronskog portala **podstiče konkurenciju**, pozitivno utiče na **razvoj tržišta** i **smanjuje mogućnosti za pojavu korupcije**.

### 2.2.3.4. Pravni okvir za upravljanje javnom svojinom

Propis koji na celoviti način reguliše oblast javne svojine u Republici Srbiji jeste **Zakon o javnoj svojini**. Javnu svojinu čini pravo svojine Republike Srbije – državna svojina, pravo svojine autonomne pokrajine pokrajinska svojina i pravo svojine jedinice lokalne samouprave – opštinska, odnosno gradska svojina (član 2).

#### Propisi

##### *Zakon o javnoj svojini*

##### Član 3

Javnu svojinu čine prirodna bogatstva, dobra od opšteg interesa i dobra u opštoj upotrebi, za koja je zakonom utvrđeno da su u javnoj svojini, stvari koje koriste organi i organizacije Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, ustanove, javne agencije i druge organizacije čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave i druge stvari koje su, u skladu sa zakonom, u javnoj svojini.

Pitanje upisa nepokretnosti u javnu svojinu regulisano je i **Zakonom o planiranju i izgradnji**.

**Registar jedinstvene evidencije nepokretnosti u javnoj svojini JLS** vodi se kod Republičke direkcije za imovinu RS (<http://www.rdi.gov.rs/lat/registar-nepokretnosti.php>). Jedinstvena evidencija obuhvata i nepokretnosti koje koriste i sve javne službe (javna preduzeća i ustanove) i društva kapitala čiji je JLS osnivač.

Pitanja u vezi sa svim evidencijama nepokretnosti u javnoj svojini uređena su **Uredbom o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini**, koja propisuje sadržinu i način vođenja evidencije o stanju, vrednosti i kretanju nepokretnosti u javnoj svojini, rokove za dostavljanje podataka Republičkoj direkciji za imovinu Republike Srbije (RDI), kao i način vođenja jedinstvene evidencije nepokretnosti u javnoj svojini, koju vodi RDI. Unošenjem u centralnu evidenciju imovine (Registar Republičke direkcije za imovinu) koju koriste/kojom upravljaju JLS, njene ustanove i preduzeća omogućuje se **povećanje stepena odgovornosti, efikasnosti i transparentnosti** u upravljanju i raspolaganju imovinom u javnoj svojini na lokalnom nivou.

### **2.2.3.5. Pravni okvir za upravljanje ljudskim resursima u JLS**

Usvajanjem i stupanjem na snagu **Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave** uspostavljaju se osnovna načela karijernog službeničkog sistema za službenike zaposlene u organima autonomne pokrajine (AP) i jedinica lokalne samouprave (JLS). Ovim se ispunjavaju osnovne pretpostavke za profesionalizaciju, depolitizaciju, karijerni razvoj, napredovanje u službi i stručno usavršavanje službenika. Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave jeste od velikog značaja i za modernizaciju javne uprave, jer uvodi potpuno nov, savremeni pristup upravljanju ljudskim resursima. Važno je napomenuti da je ovaj propis stavio van snage potpuno prevaziđeni Zakon o radnim odnosima u državnim organima, koji se od 2006. godine, primenjivao još samo na zaposlene u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalnih samouprava.

Nakon pet godina primene Zakona o zaposlenima u AP i JLS i donošenja ključnih izmena u dve iteracije (2017. i 2018. godine), u decembru 2021. godine usvojene su izmene i dopune zakona kojima se u ovaj zakon integriše okvir kompetencija za rad službenika u AP i JLS donet godinu dana ranije. Ovaj korak predstavlja dalju reformu javne uprave u oblasti ULJR u cilju uspostavljanja usklađenog javno službeničkog sistema i obezbeđivanja ujednačenog položaja zaposlenih na državnom i lokalnom nivou.

### 2.2.3.6. Pravni okvir za finansiranje medija i organizacija civilnog društva

**Zakon o javnom informisanju i medijima** definisao je javni interes u oblasti javnog informisanja i uredio osnove sistema projektnog sufinansiranja medija. Projektno sufinansiranje je uređeno odredbama članova 15, 16 i 17–29 Zakona o javnom informisanju i *medijima* kao i **Pravilnikom o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja**. Zakon propisuje obavezu organa vlasti na svim nivoima da se staraju o ostvarivanju javnog interesa podstičući **raznovrsnost medijskih sadržaja, slobodu izražavanja ideja i mišljenja, slobodan razvoj nezavisnih i profesionalnih medija**, što doprinosi zadovoljavanju potreba građana za informacijama i sadržajima iz svih oblasti života, **bez diskriminacije**, kao i da se javni interes, između ostalog ostvaruje i putem projektnog sufinansiranja.

**Zakon o udruženjima** reguliše mogućnost finansiranja ili sufinansiranja programa od javnog interesa, koje realizuju organizacije civilnog društva. Sredstva za realizaciju programa od javnog interesa dodeljuju se na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Pod programom od javnog interesa, na osnovu Zakona, smatraju se naročito programi u oblasti: socijalne zaštite, boračko-invalidske zaštite, zaštite lica sa invaliditetom, društvene brige o deci, zaštite interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije i izbeglica, podsticanje nataliteta, pomoći starima, zdravstvene zaštite, zaštite i promovisanja ljudskih i manjinskih prava, obrazovanja, nauke, kulture, informisanja, zaštite životne sredine, održivog razvoja, zaštite životinja, zaštite potrošača, borbe protiv korupcije, kao i humanitarni programi i drugi programi u kojima udruženje isključivo i neposredno sledi javne potrebe.

**Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja** iz 2018. godine bliže uređuje ovu oblast. U cilju ujednačavanje prakse i standardizovanje postupaka dodele sredstava iz budžeta udruženjima, Vlada je, na inicijativu Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, usvojila **Zaključak**, kojim se preporučuje organima državne uprave nadležnim za pripremu posebnih propisa da razmotre usaglašavanje svojih akata sa ciljem da se obezbedi što veća jednoobraznost procesa dodele sredstava i transparentnija potrošnja.

## 2.2.4. Odgovorno upravljanje javnim resursima na lokalnom nivou

### 2.2.4.1. Odgovorno finansijsko upravljanje u JLS

Dobro finansijsko upravljanje odnosi se na zahtev da se javna sredstva troše i njima upravlja u skladu sa principima **ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti**. Kvalitetan sistem finansijskog upravljanja i kontrole od presudne je važnosti za delotvornu primenu javnih politika i ostvarenje ciljeva lokalne samouprave, kroz fiskalnu disciplinu, celishodnu i svrsishodnu raspodelu javnih resursa i efikasno pružanje javnih usluga.

Radi se o kompleksnim, međusobno povezanim i uslovljenim procesima čiji su nosioci u lokalnoj administraciji raspoređeni u različitim sektorskim službama, tako da je važno razumeti da odgovorno finansijsko upravljanje daleko prevazilazi poslovanje samo budžetskih organizacionih jedinica. Takođe, neki od ovih procesa su relativno novijeg datuma, npr. poslovi interne revizije i procesi finansijskog upravljanja i kontrole nisu u punoj meri još uvek zaživeli u svim JLS, a zahtevi i pravila novog planskog sistema koji povezuje razvojno i budžetsko planiranje, primenjuju se tek nekoliko godina i neki elementi pravnog i proceduralnog okvira još uvek se nadograđuju.

Stoga ne iznenađuje činjenica da su ovi poslovi JLS u naročitom fokusu npr. prilikom revizije svrsishodnosti od strane Državne revizorske institucije, koja je identifikovala u poslednjih nekoliko godina (na bazi uzoraka JLS koje analizira) značajne potrebe za unapređenjima u upravljanju javnim finansijama na lokalnom nivou. Konstatovani nedostaci odnose se na nedovoljnu povezanost između prioriteta, planiranja i pripreme budžeta, kao i tokom celog budžetskog ciklusa, što za posledicu ima značajna odstupanja između odobrenog budžeta i rezultata, na neefikasno korišćenje javnih sredstava, nedovoljno adekvatno upravljanje javnom imovinom i nedovoljno poštovanje zakona, propisa i procedura, što implicira i odsustvo javne odgovornosti i potrebu da se odgovori na ove probleme. Takođe, iako u poslednjim godinama svedočimo pozitivnim pomacima u smislu dostupnosti budžetskih informacija i poštovanja budžetskog kalendara, ocenjeno je da nedostaje transparentnost budžetskog procesa, da je nedovoljna koordinacija između direktnih i indirektnih budžetskih korisnika i da su eksterni nadzor i revizija nedovoljni.

Mehanizmi finansijskog upravljanja i kontrole prvenstveno se odnose na kontrolu upravljanja procesom **odobravanja preuzimanja obaveza i odobravanja plaćanja** na teret budžetskih sredstava. Ovaj lanac aktivnosti počinje na samom mestu nastanka tj. kod **indirektnog budžetskog korisnika** (škole, vrtići, ustanove kulture, mesne zajednice i

drugi), koji se potom nastavlja preko kontrole od strane **direktnog budžetskog korisnika** (sekretarijati/odeljenja gradske/opštinske uprave nadležni za obrazovanje, kulturu, sport...), pa sve do službe trezora koja vrši plaćanje. Organizacione jedinice gradske/opštinske uprave koje su nadležne za prijem i obradu zahteva za preuzimanje obaveza i plaćanje budžetskih korisnika, kontrolišu dokumentovanost, formalnu i suštinsku ispravnost zahteva, i da li su zahtevi u skladu sa zakonom i *Odlukom o budžetu*, tj. dodeljenim aproprijacijama.

### **Mehanizmi finansijskog upravljanja i kontrole u JLS**

U JLS postoji velika potreba za normiranjem sistema unutrašnje finansijske kontrole, procedura izvršavanja budžeta, promena aproprijacija, određivanja kvota, korišćenja tekuće budžetske rezerve i sličnih aktivnosti. Iako se radi o rutinskim poslovima, nejednaka, a često pogrešna praksa u JLS, krupan su razlog da svaka JLS ima takve odgovarajuće akte. Navedeni interni kontrolni postupci moraju biti propisani internim aktom JLS, a najčešće je to ***Pravilnik o budžetskom računovodstvu i računovodstvenim politikama***.

### **SKGO indeks**

Prema rezultatima *Analize Indeksa dobre uprave iz 2021. godine*, 63% gradova i opština koji su učestvovali u istraživanju ima izrađenu **Strategiju upravljanja rizicima** u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu i *Pravilnikom o budžetskom računovodstvu i računovodstvenim politikama*. Najveći broj anketiranih gradova i opština – njih 97% ima usvojen **Pravilnik o budžetskom računovodstvu i računovodstvenim politikama**. Sa druge strane, samo oko 17% od ukupnog broja JLS ima usvojenu odluku o načinu upravljanja dugom, 78% ima uspostavljen sistem duplog potpisa dok je u 70% JLS načelnik odredio lice odgovorno za prethodnu proveru zakonitosti i ispravnosti poslovnih promena.

Rezultati *Analize IDU* ukazuju na činjenicu da u gradovima i opštinama u Srbiji **još uvek nije organizovano odgovarajuće kontrolno okruženje** i podela dužnosti i odgovornosti u oblasti finansijskog upravljanja, što je i jedna od najznačajnijih primedbi Državne revizorske institucije nakon sprovedenih revizija budžeta lokalnih vlasti u proteklih nekoliko godina. Uočeni nedostaci se odnose na jednostavne radnje poput provere računске ispravnosti zahteva za plaćanje (prost zbir računa koje sadrži), formalne i dokumentovane neispravnosti. U nekim JLS ne postoji kontrola zahteva za plaćanje koje vrši direktni budžetski korisnik za svoje indirektno korisnike, a to opet znači da su moguća dupla plaćanja za jednu istu obavezu ili plaćanje većeg iznosa od onog na fakturi i slične druge neispravnosti. Rešenje za ove probleme koje je identifikovala i DRI



u svojim izveštajima jeste uspostavljanje adekvatne kontrole i donošenje adekvatnih akata kojima se normira svaka od navedenih procedura, odnosno, aktivnosti, kao i sprovođenjem mehanizama kontrole u praksi.

### Projektni rezultati

U okviru projekta *Reforma lokalnih finansija u Srbiji*, koji podržava Vlada Švajcarske, razvijeni su korisni alati (program obuke, priručnici, smernice i modeli akata) u vezi sa uvođenjem i unapređenjem sistema FUK na lokalnom nivou, <http://lokalnefinansije.rs/baza-znanja-c1.php>.

Da bi JLS uspostavila i održavala funkcionalan sistem finansijskog upravljanja i kontrole **preporučuje** se da:

- redovno prati propise u domenu javnih finansija, jer se oni često menjaju;
- uredi sistem pravila i procedura koji se odnose na raspolaganje sredstvima JLS;
- donese odgovarajuće akte o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole;
- obezbedi da kontrolu vrše kadrovi stručni za finansijsko upravljanje i kontrolu;
- organizuje obuku funkcionera, službenika na položaju, rukovodioca organizacionih jedinica i ostalih zaposlenih u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole.

Pravilnikom o sistemu izvršenja budžeta AP i JLS („Službeni glasnik RS”, br. 154/2020.) uređuju se procesi i postupci funkcionisanja sistema izvršenja budžeta AP i JLS, kao dela sistema upravljanja javnim finansijama koji se sprovode kroz informacioni sistem izvršenja budžeta autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave (ISIB AP JLS) Ministarstva finansija – Uprave za trezor, a kojima se evidentiraju ostvareni prihodi i primanja i izvršavaju rashodi i izdaci AP i JLS. Radi se o digitalnom servisu koji Upravi za trezor omogućava uvid u budžete JLS, uvid o raspoloživim sredstvima po aproprijacijama, kao i kontrolu izvršenja do iznosa raspoloživih na aproprijacijama. Pored ostalog, platni nalozi za koje ne postoje utvrđene aproprijacije u sistemu ili čije bi izvršenje dovelo do narušavanja raspoloživih iznosa na aproprijacijama – bivaju automatski odbijeni u platnom prometu Uprave za trezor.

Poseban deo odgovornog finansijskog upravljanja predstavlja i odgovorno upravljanje javnim приходima, odnosno staranje o što boljoj naplati, pre svega, izvornih, ali i drugih prihoda JLS. U tom smislu posebno je važan prihod od poreza na imovinu, pa je na jedinicama lokalne samouprave obaveza da urade što bolju **evidenciju poreskih obveznika**, a potom i da efikasno izvrše **naplatu poreza na imovinu**.

### **Kontrola sprovođenja budžeta**

Budžetska kontrola, koja se odnosi na fazu izvršenja budžeta, obezbeđuje se kroz jasno definisane procedure u postupku praćenja realizacije projektovanih prihoda, rashoda i izdataka budžeta, kao i kroz procenu i upravljanje rizicima vezanih za operacije upravljanja likvidnošću budžeta, internu i eksternu reviziju.

**Interna revizija** je aktivnost koja pruža nezavisno objektivno uveravanje i savetodavna aktivnost, sa svrhom da doprinese unapređenju poslovanja organizacije; pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve, tako što sistematično i disciplinovano procenjuje i vrednuje upravljanje rizicima, kontrole i upravljanje organizacijom.

Interna revizija pomaže rukovodećim strukturama i njena uloga je često opisana kao „**produžena ruka rukovodioca**”. Putem interne kontrole, rukovodeće strukture dobijaju informacije koje se odnose na funkcionisanje sistema koji je u njihovoj nadležnosti.

#### **Priručnici**

Smernice za uspostavljanje zajedničke jedinice za internu reviziju:

[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/ZzSgaQ\\_610a576129c78.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/ZzSgaQ_610a576129c78.pdf).

Smernice za sprovođenje interne revizije međusektorskih programa i projekata – „horizontalna revizija”

[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/FiuEZx\\_610a57551d43a.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/FiuEZx_610a57551d43a.pdf)

**Kontrolnu funkciju izvršenja budžeta vrši i skupština grada/opštine.** Zakonom o budžetskom sistemu (član 76) utvrđena je obaveza gradske/opštinske uprave da redovno prati izvršenje budžeta i najmanje dva puta godišnje izveštava veće i skupštinu u roku od 15 dana po isteku šestomesečnog, odnosno, devetomesečnog perioda o realizaciji budžeta, uz obaveznu izradu godišnjeg završnog računa (članovi 77-79). Primenom programske metodologije, a pre svega od 2017. godine donošenjem Uputstva za praćenje i izveštavanje o učinku programa (<http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Uputstvo%20za%20pracenje%20i%20izvestavanje%20o%20ucinku%20programa.pdf>) proširena je obaveza izveštavanja. Pored godišnjeg finansijskog izveštaja i periodičnih izveštaja o izvršenju budžeta, nadležni izvršni organ i skupština LS razmatraju i godišnje izveštaje o učinku programa. Na ovaj način se efektivno u praksi sprovodi princip odgovornosti u planiranju i realizaciji budžeta. Skupština ne može da obavlja svoju kontrolnu funkciju ako nema mogućnosti da na osnovu utvrđenih pokazatelja učinka i definisanih ciljeva za godišnje poslovanje prati realizaciju ostvarenog, odnosno unapređenje organizacionog, finansijskog i tehničkog poslovanja. U izveštajima o izvršenju

budžeta i realizaciji programa neophodno je da postoji i obavezno navođenje poslova koji nisu izvršeni kao i detaljno obrazloženje razloga zbog kojih određeni poslovi nisu ili nisu u potpunosti obavljeni. Obaveza organizacione jedinice gradske/opštinske uprave za budžet i finansije jeste da postupi po zahtevima skupštine da se izveštaj u celini ili određenom delu pojasni ili dopuni (što ova organizaciona jedinica čini kroz konsultacije sa budžetskim korisnicima na koje se zahtevi za pojašnjenja i dopune odnose).

### Primeri

Platforma „**Otvoreni budžeti**” (<https://budzeti.data.gov.rs/>) na Portalu otvorenih podataka omogućava korisnicima jednostavan i lako razumljiv prikaz budžeta gradova i opština u Republici Srbiji. Dodatno, platforma omogućava preuzimanje podataka u otvorenom formatu koji je standardizovan za sve lokalne samouprave, te samim tim i sprovođenje analiza, upoređivanje podataka po različitim parametrima i njihovo dalje korišćenje na više načina. Platforma „Otvoreni budžeti” doprinosi povećanju transparentnosti javnih finansija na lokalnom nivou, a građanima omogućava uvid u planiranje utroška javnog novca.

### SKGO indeks

Analiza rezultata na osnovu Indeksa dobre uprave iz 2021. godine pokazala je da **sve JLS redovno svake godine pripremaju i blagovremeno (prema kalendaru završnih računa budžeta lokalne vlasti) usvajaju završni račun budžeta koji sadrži godišnji izveštaj o učinku programa (ostvarenje planiranih rezultata)**, i da u 97% JLS gradska/opštinska uprava redovno priprema i najmanje **dva puta godišnje dostavlja veću i skupštini periodične izveštaje o izvršenju budžeta i evaluaciji programa**.

Sa druge strane, evidentno je veoma slabo uključivanje stručne podrške u razmatranje izveštaja o izvršenju budžeta i učinku programa: istraživanje je pokazalo da **radno telo skupštine grada/opštine za budžet i finansije razmatra izveštaj na proširenoj sednici na kojoj su prisutni i stručnjaci za određene sektorske oblasti u 40% JLS**.

Sa druge strane, skupština i odbornici treba da budu osposobljeni da **na adekvatan način razmotre i analiziraju izveštaje** o izvršenju programa i realizaciji budžeta, da uoče eventualne nedoslednosti i nejasnoće i da zahtevaju detaljno obrazloženje delova u kojima su uočene nedoslednosti ili odstupanja od planiranog. Jačanje političke odgovornosti skupštine podrazumeva i neprestano, svakodnevno i posvećeno jačanje njenih stručnih kapaciteta, kao i stručnih kapaciteta svakog odbornika ponaosob, u meri u kojoj je to moguće, da odgovorno odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti. Jedan od mehanizama za jačanje stručnih kapaciteta skupštine jeste **uključivanje eksternih eksperata u rad radnih**

**tela** za pojedine oblasti. U tom smislu, predlaže se da izveštaje o izvršenju budžeta i o učinku programa radno telo (odbor) skupštine grada/opštine za budžet i finansije razmatra na proširenoj sednici na kojoj su prisutni i stručnjaci za određene sektorske oblasti.

### 2.2.4.2. Odgovorno planiranje kapitalnih projekata

Identifikovanje potreba investicionog karaktera, utvrđivanje liste potencijalnih kapitalnih projekata, njihova prioritizacija i optimizacija krajnjeg izbora onih koji će imati pravo prvenstva u finansiranju, radi ostvarenja opštih i pojedinačnih upravljačkih ciljeva, legitimno je samo ako je sprovedeno kao deo procesa strateškog upravljanja i ako je zasnovano na planskim dokumentima.

Kapitalni projekti se, prema *Uredbi o upravljanju kapitalnim projektima*, dele na osnovu revidiranih troškova u sledeće kategorije:

1. **kapitalni projekti male vrednosti** čiji su procenjeni troškovi ispod 5.000.000 evra u dinarskoj protivvrednosti;
2. **kapitalni projekti srednje vrednosti** čiji su procenjeni troškovi između 5.000.000 i 25.000.000 evra u dinarskoj protivvrednosti; i
3. **kapitalni projekti velike vrednosti** čiji su procenjeni troškovi iznad 25.000.000 evra u dinarskoj protivvrednosti.

Na kapitalne projekte male vrednosti, Uredba se ne primenjuje, ali se planiranje rashoda za te projekte vrši u skladu sa uputstvom za pripremu budžeta predviđenim Zakonom o budžetskom sistemu. Prema Uredbi, projektni ciklus kapitalnog projekta sprovodi se kroz dve faze, predimplementacionu i implementacionu i svaka od njih se sastoji od nekoliko potfaza.

Osnov za **strateški relevantne** kapitalne projekte JLS predstavljaju sektorski strateški planovi odnosno druga planska dokumenta kao i inicijativa relevantnih subjekata. Upravo prilikom identifikacije i preselekcije projekata, ovlašćeni predlagač se prvenstveno rukovodi relevantnošću kapitalnog projekta za ostvarivanje strateških ciljeva sadržanih u važećim planskim dokumentima, kao i uticajem kapitalnog projekta na socijalni, ekonomski, regionalni i ekološki održivi razvoj.

Na osnovu ocene strateške relevantnosti, projekat se svrstava u jednu od četiri kategorije:

1. projekat sa kompletnom tehničkom dokumentacijom, spreman za pripremu ili sprovođenje tenderskog postupka;

2. projekat koji će nakon kompletiranja tehničke dokumentacije biti spreman za pripremu ili sprovođenje tenderskog postupka;
3. projekat kod kojeg je pre kompletiranja tehničke dokumentacije potrebno otkloniti manje nedostatke – projekat sa završenom prostorno-planskom dokumentacijom i pripremljenim preduslovima za rešavanje imovinskopравnih pitanja;
4. projekat kod kojeg je pre kompletiranja tehničke dokumentacije potrebno otkloniti značajne nedostatke – projekat sa nedostacima u prostorno-planskoj dokumentaciji i nerešenim preduslovima za rešavanje imovinskopравnih pitanja.

Kroz ovaj proces ocenjivanja i kategorizacije, formira se lista prioriternih projektnih ideja – **lista ideja kapitalnih projekata** koji su dobili odgovarajuću ocenu strateške relevantnosti, kao i mišljenje o finansijskom i implementacionom aspektu. Projektnе ideje sa ove liste, odnosno koje su uspešno prošle identifikaciju i preselekciju predloga projekta, **postaju projekti**, odnosno prelaze na **listu prioriternih pripremljenih projekata** i time predmet detaljnije pripreme, procene, revizije i selekcije.

Jasno je da je za dostizanje faze u kojoj je kapitalni projekat zreo, spreman za implementaciju, potrebno tokom godina **planirati i ulagati sredstva u finansiranje predimplementacione faze** projektnog ciklusa, odnosno za izradu investicione dokumentacije (prethodna studija izvodljivosti, studija izvodljivosti, opravdanosti itd.). Ova sredstva ovlašćeni predlagač planira u okviru određene programske aktivnosti u budžetu, da bi u nekom od narednih budžetskih ciklusa, tehnički, dokumentaciono i investiciono spreman projekat bio uključen u budžet lokalne samouprave za fazu realizacije, sprovođenja tenderskog postupka.

Uredba predviđa da se u gradu ili opštini formira **Komisija za kapitalne investicije**, koja: vrši potvrdu strateške relevantnosti, usvaja listu kapitalnih projekata koji su uspešno ocenjeni i prošli preimplementacionu fazu, osigurava usklađenost između različitih izvora finansiranja u fazama pripreme i implementacije, daje nalog za izradu plana racionalizacije, usvaja konačnu listu prioriternih i spremnih projekata, vrši rangiranje pripremljenih kapitalnih projekata na osnovu strateške relevantnosti, stepena pripremljenosti i ocene izvodljivosti. Ovu komisiju obrazuje gradsko, odnosno opštinsko Veće i određuje njen sastav, a način rada i odlučivanja uređuje sama Komisija poslovnikom o radu.

Za obavljanje stručnih poslova planiranja, organizovanja, kontrole i rukovođenja projektom i izveštavanja tokom projektnog ciklusa, u JLS se obrazuje **Jedinica za upravljanje kapitalnim projektima**. Međutim, JLS ne mora obrazovati ovakvu jedinicu, već se stručni poslovi pripreme, rukovođenja i izveštavanja o realizaciji kapitalnih projekata

moгу obavljati i na drugi način, ako JLS proceni da je to celishodnije (obavljanje od strane jednog ili više lica zaposlenih u JLS, poveravanje drugom licu po osnovu ugovora o poveravanju poslova ili ugovora o delu i sl.). Uredba propisuje i da se JLS, pri organu nadležnom za finansije, uspostavlja i **baza kapitalnih projekata organa lokalne samouprave**, kao informacioni sistem koji služi kao podrška upravljanju kapitalnim projektima.

Stalni referentni okvir za odgovorno planiranje kapitalnih projekata čini **Zakon o budžet-skom sistemu (ZoBS)**, jer je u skorije vreme ova oblast na donekle različit način uređivana dvema Uredbama (2017, a zatim 2019. godine), a primena i prilagođavanja zahtevima su u praksi i dalje u toku. U skladu sa ZoBS, opšti deo budžeta obavezno obuhvata i pregled planiranih kapitalnih izdataka budžetskih korisnika za tekuću godinu i naredne dve budžetske godine (član 28), pri čemu su budžetski korisnici obavezni da u postupku pripreme budžeta lokalnom organu uprave nadležnom za finansije dostave predloge kapitalnih projekata nakon sprovedene ocene kapitalnih projekata (član 54a). Takođe, izmenama **Zakona o lokalnoj samoupravi** predviđena je obavezna javna rasprava o investicionom delu budžeta.

### Primeri

#### *Participativno planiranje i praćenje kapitalnih investicija u opštini Raška*

Tokom oktobra i novembra 2019. godine, uz podršku *USAID Projekta za odgovornu vlast*, opština Raška je pripremila i usvojila metodološke smernice za praćenje kapitalnih investicija, uključujući i Plan komunikacije sa građanima, koji obuhvata informativne, promotivne i konsultativne aktivnosti. Održana je obuka za zaposlene na temu participativnog praćenja kapitalnih projekata, javna debata o budžetu za kapitalne projekata i dva konsultativna sastanka – fokus grupe sa građanima iz urbane i ruralne sredine.

<https://www.youtube.com/watch?v=bdxi1YyGhZU&feature=share>

### 2.2.4.3. Odgovornost za sprovođenje javnih nabavki

Odgovorno upravljanje javnim resursima u segmentu javnih nabavki određeno je novim zakonskim okvirom u ovoj oblasti, koji donosi neke od instituta koji će se po prvi put primenjivati u Republici Srbiji. Primena novog **Zakona o javnim nabavkama** donosi značajno smanjenje i pojednostavljivanje postupaka u oblasti javne nabavke, smanjenje administrativnog opterećenja i na strani naručioca i na strani ponuđača. Očekivano je da će značajno smanjiti troškove učešća u postupcima javne nabavke malim i srednjim preduzećima, što predstavlja uvođenje dobre evropske prakse u ovoj oblasti. Ovo očekivano doprinosi povećanju broja ponuda u postupcima javne nabavke, a time direktno i većoj tržišnoj konkurenciji i boljem kvalitetu i ceni isporučenih usluga, dobara i radova.

Glavne novine, uvedene novim Zakonom o javnim nabavkama, koji se u potpunosti primenjuje od 1. jula 2020. godine (osim odredbi koje stupaju na snagu ulaskom u Evropsku uniju) jesu sledeće:

- **Izjava o ispunjenosti kriterijuma** – podnosi je svaki ponuđač gde formalno potvrđuje da ispunjava sve kriterijume i da nije u situaciji koja može da ga isključi iz postupka javne nabavke. Ova izjava zamenjuje razne potvrde koje je ponuđač morao da sakuplja od različitih nadležnih organa, u pismenoj formi, kako bi mogao da učestuje u javnom nadmetanju;
- **Povećanje pragova za primenu Zakona** – Novi Zakon je značajno povećao pragove za primenu odredaba Zakona, čime se povećava efikasnost sprovođenja postupka nabavki male vrednosti, dok se službenicima za javne nabavke ostavlja značajno vreme za pripremu i sprovođenje javnih nabavki iznad propisanih pragova;
- **Unifikacija sprovođenja postupka javne nabavke** – Zakonom je izvršena unifikacija načina sprovođenja postupaka javnih nabavki, bez obzira na procenjenu vrednost javne nabavke;
- **Izmene, dopune i dodatna pojašnjenja dokumentacije o nabavci** – Zakon propisuje da se rokovi za podnošenje ponuda produžavaju samo u slučaju bitnih izmena dokumentacije o nabavci, dok uvodi novi način određivanja rokova za davanje dodatnih pojašnjenja od strane naručioca, čime se značajno olakšava rad komisije za javnu nabavku;
- **Elektronska internet platforma** – Portal javnih nabavki postaje zakonski obavezno centralno mesto za komunikaciju i razmenu podataka u postupku javne nabavke. **Novi zakon predviđa elektronsko podnošenje ponuda i prijava za učešće, odnosno kompletno sprovođenje procedure javne nabavke preko ove internet platforme;**
- **Mogućnost ispravke ponude** – Proces stručne ocene ponuda je uređen na sličan način kao u prethodno važećem Zakonu o javnim nabavkama, ali značajna novina postoji u delu zahtevanja dodatnih objašnjenja, kontrole i dopuštenih ispravki. Ovo se odnosi na mogućnost ispravke dostavljenih ponuda. Navedeno rešenje je u skladu sa pravnim tekovinama EU i propisuje da ako su podaci ili dokumentacija, koju je ponuđač, odnosno kandidat dostavio nepotpuni ili nejasni, naručilac može, poštujući načela jednakosti i transparentnosti, u primerenom roku koji nije kraći od pet dana, da zahteva od ponuđača, odnosno kandidata da dostavi neophodne informacije ili dodatnu dokumentaciju;

- **Izvršenje ugovora o javnoj nabavci** – Zakon donosi značajne novine u pogledu izvršenja ugovora, a koje se pre svega odnose na značajno šire opcije koje su naručiocima date u pogledu izmena ugovora o javnim nabavkama, te uvodi nadležnost Ministarstva finansija u delu praćenja izvršenja ugovora. Navedeno rešenje je celishodno, ali zahteva dodatna znanja službenika za javne nabavke u cilju pravilnog praćenja realizacije ugovora i prepoznavanja situacija u kojima je (ne)dozvoljena izmena ugovora, sa krajnjim ciljem odgovornog raspolaganja javnim finansijama.

Zakon o javnim nabavkama sagledava postupak javne nabavke sveobuhvatno – od planiranja budžeta do izvršenja ugovora. **Praćenje izvršenja** ugovora o javnoj nabavci trebalo bi da bude jedan od poslova koje obavlja **organizaciona jedinica u čijoj je nadležnosti planiranje predmeta javne nabavke**. Praćenje realizacije ugovora o javnoj nabavci omogućava **analizu ostvarenih rezultata, preciznije i sigurnije planiranje** u budućem periodu, kao i povećanje efektivnosti pre svega kroz uštede.

Službenici koji se bave javnim nabavkama trebalo bi da imaju kompletan uvid u postupak izvršenja ugovora, a posebno u praćenje kvaliteta isporučenih dobara i pruženih usluga, prema ugovorenim tehničkim karakteristikama odnosno specifikacijama. Na osnovu rezultata kontrole kvaliteta od strane organizacione jedinice u čijoj je nadležnosti planiranje predmeta javne nabavke i praćenje realizacije ugovora, službenici koji se bave javnim nabavkama trebalo bi da predlažu mere i kontrolišu njihovo sprovođenje u cilju povećanja efikasnosti trošenja budžetskih sredstava, a na osnovu sačinjenih izveštaja o realizaciji ugovora.

### SKGO indeks

Istraživanje na osnovu Indeksa dobre uprave pokazalo je da **više od 78% gradova i 65% opština u svemu poštuje zakonske odredbe koje se odnose na praćenje izvršenja ugovora o javnim nabavkama**.

Organizaciona jedinica za javne nabavke mogla bi da bude zadužena i za uspostavljanje elektronske evidencije (**baze podataka**) o ponuđačima i dobavljačima. Postojanje baze omogućava brzu pretragu ponuđača po različitim kriterijumima i slanje zahteva za dostavljanje ponuda većem broju ponuđača, u zavisnosti od njihove delatnosti, kada se sprovedu postupci nabavki u kojima se ponuđači pozivaju da podnesu ponudu. Takva baza podataka je važna i za **obezbeđivanje transparentnosti**, jer omogućava izvođenje statistike o ponuđačima – o dinamici učešća na tenderima, broju dodeljenih ugovora, visini ugovorenih sredstava, kvalitetu isporučenih usluga ili dobara i sprovedenih radova,



kvalitetu servisa i efikasnosti postupaka po reklamacijama i ostalih usluga nakon zaključenja ugovora. Kvalitetna elektronska baza omogućava **pretragu podataka** o ponuđačima po više parametara i to može obezbediti različite vrste kvalitativnih i kvantitativnih informacija za sprovođenje i praćenje postupaka javnih nabavki.

Organizaciona jedinica za javne nabavke bi posebnu pažnju, kako prilikom zaključenja ovih ugovora, tako i prilikom realizacije, trebalo da obrati na **postupke koji se sprovode bez javnog poziva**, kao i da posebno prati kasniju realizaciju ovih ugovora. Naime, za celu Srbiju, u 2017. godini, udeo konkurentnih postupaka (otvorenog, restriktivnog, kvalifikacionog, pregovaračkog sa pozivom za podnošenje ponuda) u vrednosnoj strukturi svih velikih postupaka javne nabavke iznosio je 97%, dok je učešće pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda u ukupnoj vrednosti zaključenih ugovora iznosio svega 3%. Zbog ograničavanja konkurencije i transparentnosti, pregovarački postupak predviđen je samo za izuzetne slučajeve, te se njegovo učešće u zemljama EU kreće oko 5% ukupne vrednosti javnih nabavki.

Takođe, Zakonom je propisana obaveza uređivanja nabavki na koje se Zakon ne primenjuje posebnim aktom naručioca. Naručioci bi posebnu pažnju trebalo da posvete uređivanju i načinu sprovođenja ovih nabavki kako bi se javna sredstva trošila u skladu sa načelima Zakona i kada se ne sprovodi postupak javne nabavke.

### Modeli SKGO

Sa ciljem da pomogne svojim članicama u primeni novog Zakona, SKGO je izradila dva modela internog akta za naručioca u jedinicama lokalne samouprave.

Jednim modelom internog akta uređeno je sprovođenje postupaka nabavki na koje se Zakon ne primenjuje, dok je u drugom modelu velika pažnja posvećena planiranju javnih nabavki, sprovođenju postupaka javnih nabavki, praćenju realizacije ugovora o javnoj nabavci, kao i uređivanju nabavki društvenih i drugih posebnih usluga. Time je odgovoreno svim zahtevima novog Zakona i pratećih podzakonskih akata.

[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/965/774/1599657747\\_Modeli%20internog%20akta%20za%20javne%20nabavke.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/965/774/1599657747_Modeli%20internog%20akta%20za%20javne%20nabavke.zip)

JLS bi trebalo da način praćenja realizacije ugovora i njegovih eventualnih izmena u skladu sa Zakonom uredi na „kvalitetan” način svojim internim aktima. Naime, kako je Zakon doneo značajne novine u pogledu izvršenja ugovora, a koje se pre svega odnose na značajno šire opcije koje su naručiocima date u pogledu izmena ugovora o javnim nabavkama, JLS bi trebalo da službenicima za javne nabavke obezbede posebne obuke u vezi sa navedenim.

#### 2.2.4.4. Odgovornost u procesu upravljanja sredstvima u javnoj svojini

Jedan od najvećih izazova za lokalne samouprave poslednjih godina jeste **ustrojavanje evidencije o javnoj svojini i njen upis u javni registar**.

Veliki broj lokalnih samouprava još uvek nije upisao u javnu svojinu imovinu koju koristi. Kao posledica, najveći broj JLS još uvek javnu svojinu koristi u ograničenom obimu.

Obaveza JLS, kao korisnika stvari u javnoj svojini jeste da vode i posebne evidencije nepokretnosti u javnoj svojini i da redovno ažuriraju sve podatke vezano za javnu imovinu, što se u praksi ne sprovodi na adekvatan način. Kod korisnika čiji je osnivač JLS, jedino ustanove (obrazovanja i kulture) koriste i redovno unose podatke u **Registar nepokretnosti u javnoj svojini**.

##### Modeli SKGO

SKGO je kao vid podrške lokalnim samoupravama razvio **dva modela odluka iz ove oblasti i to:**

- **Odluku o pribavljanju, raspolaganju, upravljanju i korišćenju stvari u javnoj svojini opštine:** <http://skgo.org/vesti/detaljno/2407/model-odluke-o-pribavljanju-raspolaganju-upravljanju-i-koriscenju-stvari-u-javnoj-svojini-opstine>

- **Odluku o građevinskom zemljištu:** [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/162/478/559/1624785596\\_Model%20Odluke%20o%20gradjevinskom%20zemljistu.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/162/478/559/1624785596_Model%20Odluke%20o%20gradjevinskom%20zemljistu.docx)

kao i **Pravilnik o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini opštine:** [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/162/478/565/1624785657\\_Model%20Pravilnika%20o%20evidenciji%20nepokretnosti%20u%20javnoj%20svojini%20opstine.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/162/478/565/1624785657_Model%20Pravilnika%20o%20evidenciji%20nepokretnosti%20u%20javnoj%20svojini%20opstine.docx)

Pre unošenja u jedinstvenu evidenciju nepokretnosti neophodno je da JLS ustanovi kojom imovinom zapravo raspolaže i da tu imovinu popiše. **Identifikaciju i popis** je potrebno obaviti za sve nepokretnosti koje služe izvršavanju nadležnosti JLS, kao i za nepokretnosti koje koriste organi i organizacije čiji su osnivači JLS, ustanove, mesne zajednice i sl. Preporuka je da prilikom identifikacije i popisa imovine koju koriste, JLS koriste takozvani **kombinovani metod** koji podrazumeva: korišćenje podataka iz RGZ-SKN, pribavljanje pravnog osnova (ugovor/rešenje/sudska odluka i slično za zemljište i građevinska/upotrebna dozvola), identifikaciju na terenu, za upis nepokretnosti koje još uvek nisu upisane u katastru na ime JLS, kao i prikupljanje evidencije iz sudske i opštinske arhive, istorijskog arhiva itd. Uz identifikaciju, preporučuje se i utvrđivanje fizičkog stanja nepokretnosti (neophodni su zato geometar i građevinski inženjer).

Preduzimanje Zakonom predviđenih radnji u vezi sa sticanjem prava svojine na nepokretnosti odnosno drugih imovinskih prava od strane JKP čiji je grad/opština osnivač, trenutno je u većini gradova/opština stavljeno u drugi plan u odnosu na nepokretnosti na kojima postoji potreba uspostavljanja prava javne svojine u korist JLS.

**Pravobranilaštvo JLS** je organ koji se stara o zaštiti imovinskopravnih interesa JLS.

U oblasti upravljanja imovinom JLS i uspostavljanja prava javne svojine na nepokretnostima na kojima se u skladu sa odredbama Zakona o javnoj svojini JLS može steći pravo javne svojine, Pravobranilaštvo ima značajnu ulogu naročito:

- u postupku upisa prava javne svojine JLS;
- u postupcima otuđenja, davanja u zakup i drugim oblicima raspolaganja nepokretnom imovinom JLS kao i u postupcima pribavljanja nepokretnosti u javnu svojini, daje mišljenja na nacrt ugovora i druge akte o raspolaganju nepokretnostima u javnoj svojini JLS;
- u upravnim postupcima pred organima uprave uvek kada se radi o utvrđivanju zemljišta za redovnu upotrebu objekta, ispravci granica susednih parcela i postupcima otuđenja nepokretnosti na kojoj suvlasnički udeo ima JLS, a otuđenje se vrši u korist drugog suvlasnika nepokretnosti.

U ovom trenutku, najveći problem su nepokretnosti i **infrastruktura koji su u funkciji obavljanja komunalnih delatnosti**, za koju u većini gradova i opština nije uspostavljena pouzdana evidencija niti su upisani u RGZ-SKN kao javna svojina JLS. Pored toga, prisutni su i problemi u vezi sa projektnom dokumentacijom, snimanjem komunalnih mreža i sl. koji predstavljaju preduslove za upis javne svojine. Uz navedeno, veliki broj jedinica nepokretnosti, JKP faktički koriste bez upisanog prava korišćenja u katastru a neretko i bez valjanog pravnog osnova za upis prava. Služba/radni tim za popis/evidenciju imovine trebalo bi da kontinuirano pribavlja podatke i o svim nepokretnostima koje koriste ili kojima upravljaju JKP, o pravnom osnovu korišćenja i opravdanosti korišćenja/upravljanja tim nepokretnostima od strane ovih pravnih subjekata, da popunjava NEP-JS obrasce i dostavlja ih Republičkoj direkciji za imovinu Republike Srbije. Naglašavamo da prema Uredbi o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini, javna preduzeća, društva kapitala i drugi subjekti čiji je osnivač JLS takođe imaju obavezu da vode posebnu evidenciju nepokretnosti koje koriste i da podatke dostavljaju u elektronskom obliku na Obrascu NEP-JS preko veb-aplikacije Registar nepokretnosti u javnoj svojini.

Neophodno je da JLS što pre uspostave i pouzdanu **evidenciju o komercijalnoj imovini** kojom raspolažu (broj parcele, lokacija, veličina, broj i vrsta objekta) i o pravnom

osnovu sticanja kako bi se JLS registrovala u javnim knjigama (katastru nepokretnosti) i kako bi dobila mogućnost da u punom kapacitetu upravlja i raspolaže ovom imovinom.

### SKGO indeks

Prema analizi sprovedenoj na osnovu *Indeksa dobre uprave* 2021. godine, 55% JLS uspostavilo je jedinstvenu evidenciju nepokretnosti u javnoj svojini u skladu sa Uredbom i unelo sve podatke u bazu što je napredak u odnosu na 2018. godinu kada je to učinilo tek 25% JLS.

Veoma često se u JLS zanemaruje prioritetna zakonska obaveza – **popis objekata i infrastrukture koji nisu legalno izgrađeni**. Ovi objekti nisu legalni (nije moguće upisati ih u katastar nepokretnosti), bilo zato što su izgrađeni na zemljištu na kojem nije postojao pravni osnov za građenje, bilo zato što nije poštovana regulativa u pogledu građenja (istekla građevinska dozvola, nije dobijena upotrebna dozvola zbog određenih nedostataka tokom građenja itd.). Objekti i infrastrukture koji nisu legalni **ne mogu biti predmet nikakvih daljih investicionih aktivnosti** (rekonstrukcija, dogradnja, sanacija). Neophodno je da JLS izvrši detaljan popis svih nepokretnosti koje faktički koristi bez upisanog prava korišćenja u javnim registrima (katastru) ili bez prethodno pribavljene građevinske, odnosno upotrebne dozvole za objekte, kako bi se, nakon kompletiranja nedostajuće dokumentacije odnosno eventualnog rešavanja nerešenih imovinskopravnih odnosa što pre pokrenuo postupak ozakonjenja ovih objekata.

Poseban problem kod upisa prava javne svojine predstavlja i „sporost“ nadležnih službi za katastar jer pojedine nepokretnosti u javnoj svojini spadaju u kategoriju nepokretnosti koje se upisuju po službenoj dužnosti (trgovi, ulice, parkovi, nekategorisani i opštinski putevi, komunalne mreže). Za ove kategorije nepokretnosti JLS nisu u obavezi da dostavljaju katastru bilo kakve dokaze kojim se utvrđuje svojinski status. Upis po službenoj dužnosti (*ex officio*) do sada je uglavnom završen jedino za građevinsko izgrađeno i neizgrađeno zemljište, trgovu, ulice i javne parkove dok je upis ostalih kategorija nepokretnosti (opštinskih i nekategorisanih puteva) usporen, odnosno nema upisa (komunalne mreže). U tom smislu ipak se preporučuje proaktivnost gradskih/opštinskih uprava i njihovo nastojanje da u kolegijalnoj saradnji sa područnim katastarskim službama doprinesu ubrzanju *ex officio* upisa.

Vrednost imovine JLS jeste jedan od osnovnih parametara za donošenje svih poslovnih odluka u vezi sa upravljanjem imovinom. Zato je Uredbom o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini propisana obaveza da svi korisnici sredstava u javnoj svojini

obavezno vode evidenciju o vrednosti, stanju i kretanju nepokretnosti u javnoj svojini. Na osnovu analize IDU sprovedene u šezdeset gradova i opština ustanovljeno je da u preko 71% gradova svi korisnici javne svojine (JKP i ustanove) vode evidenciju o vrednosti imovine, koja se nalazi u njihovim bilansima i pomoćnim knjigama osnovnih sredstava (sadašnja knjigovodstvena vrednost po posebnom popisu ili fer vrednost) dok u 29% samo pojedini korisnici javne svojine čiji je titular JLS (JKP i ustanove) vode evidenciju o vrednosti imovine kojom upravljaju. Kod opština je taj procenat 60%, odnosno 37%, uz napomenu da oko 2% opština ne vode evidenciju o vrednosti imovine kojom upravljaju. Iako je u Registar nepokretnosti u javnoj svojini moguće uneti i podatke o imovini čiji je titular javne svojine nesporan, a za koju vrednost nije utvrđena, preporučuje se da lokalne samouprave pokrenu postupak utvrđivanja vrednosti za određene kategorije imovine, u cilju obezbeđivanja neophodnih početnih ulaznih informacija za upravljanje tom imovinom. Problem utvrđivanja vrednosti nepokretnosti veći je kod kategorija nepokretnosti koje nemaju tržišno iskazanu vrednost jer nisu komercijalne, i ne mogu biti predmet otuđenja, kao što su ulice, putevi, komunalne mreže, gde je potrebno utvrditi knjigovodstvenu vrednost primenom određenih dobrih praksi kroz rad unapred formiranih Komisija. Jedna od primedbi je i nedostatak zvanično propisane metodologije procene.

**Konsolidovano (objedinjeno) upravljanje imovinom JLS** omogućava donošenje najcelishodnijih i na činjenicama zasnovanih upravljačkih i investicionih odluka. Većina JLS u Srbiji na fragmentisan način upravlja pojedinim vrstama nepokretnosti u javnoj svojini, uspostavljajući posebne organizacione jedinice uprave ili čak posebna pravna lica (agencije, ustanove, preduzeća) za upravljanje pojedinim vrstama imovine. Posledica toga je nemogućnost uspostavljanja jedinstvene evidencije o nepokretnostima kojima raspolaže jedinica LS i nemogućnost donošenja celishodnih i ekonomski opravdanih odluka u pogledu raspolaganja, pribavljanja i otuđenja nepokretnosti u javnoj svojini. Preporučujemo da jedinica LS u zavisnosti od svojih kapaciteta, potreba i mogućnosti izvrši konsolidaciju upravljanja imovinom LS, uspostavljanjem posebne organizacione jedinice u čijoj je nadležnosti upravljanje celokupnom imovinom LS (građevinskim zemljištem, poslovnim prostorom, stanovima i objektima javne namene). Jedna od preporuka bi bila i donošenje odgovarajuće odluke na nivou JLS kojom bi se uspostavila koordinacija rada svih službi i organa JLS (imovinskopravna, služba finansija, IT služba, služba investicija) neophodnih za uspostavljanje procesa upravljanja javnom svojinom kao najznačajnijim resursom svakog grada/opštine.

### Priručnici

U okviru pete faze Programa Exchange kroz podršku Evropske unije, SKGO je izradila Priručnik za upravljanje imovinom jedinica lokalne samouprave:

[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/162/522/851/1625228513\\_Prirucnik%20za%20upravljanje%20imovinom%20JLS%20Exchange%205%20-%20web.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/162/522/851/1625228513_Prirucnik%20za%20upravljanje%20imovinom%20JLS%20Exchange%205%20-%20web.pdf)

Priručnik daje kontekst i pravni okvir u kojem je sistem javne svojine formulisan i sproveden naročito u dekadi 2011-2021, presek stanja i metodološka usmerenja za postupanje JLS u modernizaciji poslovanja u vezi za javnom svojinom, korisne modele dokumenata i primere dobre prakse.

### 2.2.4.5. Odgovorno upravljanje ljudskim resursima

Prema savremenim shvatanjima ljudi predstavljaju najvažniji resurs svake organizacije pa i celokupna javna uprava, uključujući i lokalnu samoupravu, ne bi trebalo da predstavlja izuzetak. Značaj odgovornog upravljanja ljudskim resursima u lokalnim samoupravama posebno je stavljen u fokus donošenjem **Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave** 2016. godine (sa izmenama i dopunama iz 2017, 2018. i 2021. godine). Zakonom su uređena statusna pitanja zapošljavanja, način obavljanja svih poslova u okviru takozvane funkcije ljudskih resursa kroz planiranje zapošljavanja, sprovođenje postupaka zapošljavanja, analizu i izradu opisa poslova radnih mesta i određivanje kompetencija, ocenjivanje i napredovanje lokalnih službenika, stručno usavršavanje kao i upotrebu informatičke baze podataka. Od stupanja na snagu Zakona, gradovi i opštine su pojačali aktivnosti na uspostavljanju funkcionalnih organizacionih celina u kojima se obavljaju poslovi u vezi sa razvojem ljudskih resursa i jačanjem kapaciteta službenika koji obavljaju te poslove.

Do stupanja na snagu Zakona najveći broj JLS u Srbiji funkciju upravljanja ljudskim resursima svodio je samo na kadrovske poslove. Ostali elementi funkcije upravljanja ljudskim resursima nisu postojali, ili se nisu sprovodili na sistematski i organizovan način. Bilo da u jedinici lokalne samouprave samo jedan službenik obavlja poslove upravljanja ljudskim resursima ili je uspostavljena organizaciona jedinica koja obavlja ove poslove, svaka JLS, pa i najmanja, u obavezi je da se **svi elementi funkcije obavljaju na način utvrđen Zakonom**. Za to je neophodno ne samo donošenje odgovarajućih opštih i posebnih akata i organizaciono ustrojavanje funkcije u sistematizaciji poslova i zadataka nego i uspostavljanje odgovarajućih **funkcionalnih veza sa ostalim organizacionim jedinicama**, kao i adekvatna **koordinacija i promovisanje ključnih organizacionih vrednosti** i ciljeva koji će biti osnov za ocenjivanje i napredovanje u karijeri.

Jedan od obaveznih elemenata funkcije ljudskih resursa jeste i podrška **aktivnostima popunjavanja radnog mesta**. Zakonom o zaposlenima u AP i JLS predviđen je obavezni redosled aktivnosti u postupku popunjavanja upražnjenog radnog mesta, a uloga zaposlenog koji se bavi ljudskim resursima veoma je bitna u njihovom sprovođenju. Zakon iz 2021. godine, pored do tada jedino obaveznog usmenog razgovora sa kandidatom, propisao je da obavezan korak u konkursnim postupcima postaje i usmena ili pisana **provera stručne osposobljenosti** kandidata za radno mesto. Na osnovu trenutno predložene izmena i dopuna Uredbe o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave razrađena je pomenuta odredba zakona i u tom smislu je predloženo da se u postupku internog i javnog konkursa obavezno sprovodi usmena ili pisana provera stručne osposobljenosti kandidata za radno mesto, kao i razgovor sa kandidatom. Kroz pismenu proveru najbolje može da se proceni da li i u kojoj meri kandidat poseduje znanje neophodno za obavljanje poslova na radnom mestu za koje konkuriše. Usmeni razgovor, iako obavezan, podložan je uvek subjektivnim uticajima i vrednovanjima. Pismenom ili usmenom proverom stručne osposobljenosti (kroz esej, pisanu simulaciju, praktičan rad ili test kao načini pisane provere ili kroz usmenu simulaciju kao oblik usmene provere) osigurava se transparentnost i objektivnost postupka ocenjivanja, smanjuje konfliktni potencijal u upravi (koji može da nastane među učesnicima konkursa koji su u isto vreme i kolege), i obezbeđuje pouzdana činjenična osnova za donošenje odluke u eventualnom žalbenom postupku.

Još jedna novina je da će se u periodu od 2022. do 2025. godine fazno integrisati okvir kompetencija za delotvoran rad službenika u AP i JLS u sve funkcije upravljanja ljudskim resursima. Naime, pomenutim izmenama i dopunama Zakona o zaposlenima u AP i JLS iz 2021. godine predviđeno je da se u prvoj fazi okvir kompetencija integrišu u pravilnike o sistematizaciji radnih mesta, tj. da se za svako radno mesto u sistematizaciji odrede ponašajne kompetencije, opšte i posebne funkcionalne kompetencije, kao i posebne funkcionalne kompetencije za određeno radno mesto. U narednim fazama, provera kompetencija će postati obavezni deo konkursnih postupaka, a na kraju će se i vrednovanje rada službenika meriti kroz ispoljavanje ponašajnih i funkcionalnih kompetencija.

### **SKGO indeks**

Pored indeksa dobre uprave koji sadrži pojedine podatke vezane za upravljanje ljudskim resursima, korišćeni su i podaci SKGO Indeksa za upravljanje ljudskim resursima, koji daje detaljniji prikaz stanja u ovoj oblasti.

Analizom Indeksa za ULJR, prema podacima iz 70 JLS u periodu januar–jul 2020, utvrđeno je da se u oko 23% gradova proverava stručne osposobljenosti kandidata i na internom i na javnom konkursu obavlja obavezno kroz pisanu proveru i usmeni razgovor. Najveći broj JLS, preko 66%, proveru stručne osposobljenosti kandidata obavlja samo usmeno i na internom i na javnom konkursu.

Analizom Indeksa za ULJR o načinu na koji gradovi i opštine obavljaju poslove u okviru funkcije ljudskih resursa, ustanovljeno je uglavnom zadovoljavajuće stanje u svim oblastima, osim u pogledu sprovođenja ciklusa stručnog usavršavanja (planiranje, realizacija, praćenje efekata) gde više od dve trećine gradova i opština i dalje obukama i drugim vidovima stručnog usavršavanja prilazi na *ad hoc* način.

Merenja sprovedena kroz Indeks za ULJR pokazuju znatan napredak u sprovođenju svih faza ciklusa stručnog usavršavanja. S tim u vezi, tokom 2020. godine rezultati Indeksa za upravljanje ljudskim resursima pokazali su da je 32,3% gradova, opština i gradskih opština sprovelo stručno usavršavanje u svim fazama tokom godišnjeg ciklusa, a tokom 2021. je taj procenat povećan na 64%.

Uspostavljanje objektivnog i valjanog sistema **ocenjivanja službenika** naročito će biti važan nakon početka primene propisa o platama u JLS, odnosno od uvođenja platnih razreda i sistema napredovanja i nagrađivanja službenika, s obzirom da njihovu uzročno-posledičnu vezu. Primena Zakona o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave odložena je do 2025. godine.

Iako Zakon o zaposlenima u AP i JLS stručnom usavršavanju pridaje veliki značaj, u malom broju lokalnih samouprava sprovedene su sve organizacione i proceduralne pretpostavke da se godišnji ciklus stručnog usavršavanja suštinski unapredi. Jedino tako organizovano stručno usavršavanje može da proizvede efekte i utiče na sistematsko i značajno unapređenje kompetencija lokalnih službenika.

### Projektni rezultati

U okviru projekta „Upravljanje ljudskim resursima, faza II“, tokom 2020. i 2021. godine, pružena je tehnička podrška u oblasti stručnog usavršavanja u preko 90 jedinica lokalne samouprave, kroz pakete podrške za unapređenje funkcije upravljanja ljudskim resursima i kroz direktnu tehničku podršku za pisanje posebnih programa stručnog usavršavanja u JLS. Ova podrška je obuhvatala: analizu potreba za stručnim usavršavanjem, izradu Posebnog programa SU, i izradu Objedinjenog godišnjeg plana stručnog usavršavanja.



Standard kojem bi trebalo težiti u narednim godinama jeste i odgovarajuće planiranje rashoda za stručno usavršavanje **u procentu koji ne bi bio manji od 2% planiranog budžeta za plate** zaposlenih. Navedeni iznos bi obezbedio JLS da organizuje dovoljan broj kvalitetnih obuka koje bi se sprovodile u okviru posebnog programa stručnog usavršavanja, kao i da pokrije putne troškove zaposlenih koji bi pohađali neophodne eksterno organizovane obuke. Na osnovu pokazatelja poslednjeg merenja Indeksa za ULJR, za potrebe stručnog usavršavanja zaposlenih, **oko 50% gradova i opština izdvaja manje od 0,2% od planiranog budžeta za plate zaposlenih** ili se sredstva ne izdvajaju. Oko 16% gradova i opština iz uzorka za stručno usavršavanje izdvaja preko 1,5% od planiranog budžeta za plate zaposlenih.

Imajući u vidu osnivanje Nacionalne akademije za javnu upravu (NAJU), koja se bavi i poslovima stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, kao i aktivnosti NAJU i Saveta za stručno usavršavanje zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave na izradi Opšteg programa obuke zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave na godišnjem nivou, (član 122a Zakona o zaposlenima u AP i JLS), u narednom periodu očekuje se značajniji napredak u ovoj važnoj oblasti za odgovorno upravljanje ljudskim resursima.

### Projektni rezultati

Značajan doprinos unapređenju pravnog okvira i sistema upravljanja ljudskim resursima u JLS pruža Savet Evrope u okviru projekta **Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi, faza I i faza II**, koji finansiraju Evropska unija i Savet Evrope, a partneri na projektu su Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i SKGO. U okviru prve i druge faze projekta 50 JLS je dobilo sveobuhvatni paket podrške za razvoj i unapređenje sistema upravljanja ljudskim resursima, a još 42 JLS dobijaju stručnu podršku SKGO u oblasti stručnog usavršavanja, dok je 15 lokalnih samouprava podržano grantom do 30.000 evra za sprovođenje funkcionalnih i organizacionih promena.

Kao vid podrške lokalnim samoupravama razvijeni su brojni modeli akata u oblasti upravljanja ljudskim resursima. Više o tome pogledajte na: <http://www.skgo.org/strane/231>.

### 2.2.4.6. Dodela sredstava medijima na osnovu konkursa

Odgovorno upravljanje javnim resursima obuhvata i način na koji se planira, dodeljuje i prati realizacija sredstava dodeljenih medijima i organizacijama civilnog društva.

**Zakonom o javnom informisanju i medijima** uređeno je projektno sufinansiranje medija kroz postupak dodele sredstava iz budžeta za medijsku produkciju, organizovanje i

učešće na stručnim, naučnim i prigodnim skupovima kao i unapređivanje profesionalnih i etičkih standarda u oblasti javnog informisanja. Zakonom je predviđeno da ocenu projekata podnetih na konkurs vrši **stručna komisija od tri ili pet članova**. Članove komisije imenuje predsednik opštine (gradonačelnik) iz reda nezavisnih stručnjaka za medije i medijskih radnika koji nisu u sukobu interesa i ne obavljaju javnu funkciju. Većina članova komisije imenuje se na predlog reprezentativnih novinarskih i medijskih udruženja ukoliko takav predlog postoji i ukoliko predložena lica ispunjavaju zakonom predviđene uslove.

Komisija bi trebalo da donese predlog za finansiranje medijskih projekata na osnovu **jasnih i preciznih kriterijuma za izbor**. Ukoliko kriterijumi nisu dovoljno jasni i precizni, čitav postupak gubi na legitimitetu. Zakonom je decidno određeno da odluku o raspodeli sredstava donosi rukovodilac organa koji je raspisao konkurs, a na osnovu obrazloženog predloga komisije. U tom smislu, ne postoji mogućnost za odstupanje od predloga komisije za finansiranje medijskih projekata. Rešenje o finansiranju mora biti obrazloženo i sadržati razloge za dodelu sredstava odnosno razloge za odbijanje finansiranja, čime se omogućava odgovarajuća ocena zakonitosti postupka u upravno-sudskom sporu. Podrazumeva se da primenom opštih odredbi Zakona o opštem upravnom postupku rešenje mora da sadrži i odgovarajuće uputstvo o pravnom sredstvu (mogućnosti pokretanja upravno-sudskog spora). Rešenje se objavljuje na veb-sajtu organa koji je raspisao konkurs, čime se obezbeđuje transparentnost postupka dodele sredstava i dostavlja se svakom učesniku konkursa u elektronskoj formi, čime se obezbeđuje realizacija prava na pravni lek nezadovoljnim učesnicima konkursa.

### **2.2.4.7. Javni interes u postupku dodeljivanja sredstava organizacijama civilnog društva (OCD)**

Članom 38. **Zakona o udruženjima** predviđeno je da JLS mogu da iz svog budžeta obezbede sredstva za finansiranje ili sufinansiranje programa od javnog interesa, koje realizuju OCD. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je 2019. godine, u saradnji sa SKGO, izradila *Vodič za transparentno finansiranje udruženja i drugih OCD sa ogovarajućim modelima akata*.

## Priručnici

Vodič za transparentno finansiranje udruženja i drugih OCD iz budžetskih sredstava lokalnih samouprava [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/295/849/1572958491\\_Vodic%20za%20transparentno%20finansiranje%20OCD%20iz%20budžetskih%20sredstava%20LS%20Web.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/295/849/1572958491_Vodic%20za%20transparentno%20finansiranje%20OCD%20iz%20budžetskih%20sredstava%20LS%20Web.pdf)

Modeli akata koji se nalaze u priručniku [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/295/859/1572958596\\_PRILOZI-MODELI%20DOKUMENATA.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/295/859/1572958596_PRILOZI-MODELI%20DOKUMENATA.zip)

Definisanje javnog interesa u oblasti finansiranja i sufinansiranja projekata OCD jeste zakonska obaveza JLS, ali većina jedinica lokalne samouprave sredstva još uvek dodeljuje bez jasno utvrđenih kriterijuma za definisanje javnog interesa. Veoma često se dešava da se prioriteti za finansiranje OCD menjaju iz godine u godinu i da nisu zasnovani na strateškim dokumentima ili na drugi način utvrđenim prioriternim potrebama. Prioriteti, odnosno javni interes za finansiranje projekata OCD, mogu se utvrditi na razne načine – na osnovu **sektorskih strateških dokumenata** (u oblasti kulture, sporta, socijalne zaštite, podrške mladima), u participativnom, konsultativnom procesu kroz **javne rasprave**, konsultacije ili anketiranje građana, **ocenjivanjem projekata** sprovedenih prethodnih godina, na osnovu **analize potreba** i sl. Na ovaj način izbegava se politički ili bilo koji drugi voluntarizam prilikom određivanja oblasti za koje se dodeljuju sredstva ili ciljeva koji će se realizacijom projekata ostvariti, olakšava se praćenje postizanja ciljeva i otvara se mogućnost sinergijskog delovanja javnog i civilnog sektora.

## SKGO indeks

Analizom IDU u kojoj je učestvovalo 60 gradova i opština iz 2021. godine utvrđeno je da se u **37% slučajeva javni interes/prioriteti određuju na osnovu strateškog dokumenta JLS koji sadrži prioritete** (tematske oblasti i planirane ciljeve) koji se realizuju u partnerstvu sa. U **62% slučajeva postoji opšti akt JLS** (npr. *Pravilnik o finansiranju projekata OCD*) koji određuje prioritete, tematske oblasti i ciljeve koje planira da postigne) u finansiranju projekata OCD/udruženja građana. U samo **28% JLS javni interes/prioriteti određuju se** i na osnovu konsultacija/javnih rasprava/anketa građana, koje se koriste za određivanje prioriteta, a u 35% JLS se javni interes/prioriteti određuju i na osnovu ocene projekata OCD koji su finansirani prethodnih godina.

### 2.2.5. Rezime

Funkcije i nadležnosti lokalne samouprave u oblasti neposrednog upravljanj *javnim* resursima podrazumevaju *javna* ovlašćenja za raspolaganje sredstvima u *javnoj* svojini i zato nose visok stepen odgovornosti onih koji ih obavljaju. Odgovornost za efikasnu i efektivnu, odnosno **svrsishodnu** upotrebu javnih resursa predstavlja obavezu nosilaca javnih funkcija na lokalnom nivou, kao i službenika u lokalnoj samoupravi da svaki pojedinačni (a uvek ograničeni) javni resurs kojim JLS upravlja koriste u javnom interesu i to na najbolji mogući način. **Upravljanje javnim resursima** podrazumeva odgovorno upravljanje budžetskim sredstvima, nepokretnostima, infrastrukturom i drugim sredstvima u javnoj svojini, kao i svim drugim potencijalima (ljudski resursi) koji stoje na raspolaganju lokalnoj samoupravi za izvršavanje izvornih nadležnosti i poverenih poslova.

Centralno mesto kod odgovornog upravljanja javnim resursima zauzima planiranje. Planiranjem se povećava transparentnost i predvidivost procesa koji se odnose na korišćenje javnih resursa. Ništa manje bitno mesto zauzima i kontrola procesa, kao i onih koji upravljaju javnim resursima. U cilju unapređenja efikasnosti kontrole pa time i povećanja stepena odgovornosti u upravljanju javnim resursima neophodno je, pre svega, **unaprediti kvalitet lokalnih propisa i procedura** kojima je uređeno raspolaganje navedenim javnim resursima (od budžeta do ljudskih resursa), čime će se obezbediti da se upravljanje sredstvima obavlja u cilju ispunjenja definisanih ciljeva, u skladu sa konceptom upravljanja učinkom i uz efikasnu alokaciju sredstava. Uspostavljanje jasnih procedura i **mehanizama za praćenje njihovog sprovođenja** obezbediće izvršavanje zadataka i obaveza u skladu sa zakonom u pogledu suštinske realizacije principa dobrog upravljanja koji se odnosi na odgovornost u upravljanju javnim resursima.

### 2.2.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature

#### Relevantni propisi

- 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, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 i 118/2021).
- Zakon o državnoj revizorskoj instituciji (*Službeni glasnik RS*, br. 101/05, 554/07, 36/10 i 44/18 – dr. zakon).
- Zakon o javnim nabavkama (*Službeni glasnik RS* 91/19)

- Zakon o javnoj svojini (*Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – dr. zakon 108/16, 113/17, 95/18 i 153/2020).
- Zakon o planiranju i izgradnji (*Službeni glasnik RS*, br. 72/09, 81/09 – ispr., 64/10 – odluka US, 24/11, 121/12, 42/13 – odluka US, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – dr. zakon, 9/20 i 52/21).
- Zakon o zaposlenima u AP i JLS (*Službeni glasnik RS*, br. 21/16, 113/17, 113/17 – dr. zakon, 95/18 i 114/21).
- Zakon o udruženjima (*Službeni glasnik RS*, br. 51/2009, 99/2011 – dr. zakoni i 44/2018 – dr. zakon).
- Zakon o javnom informisanju i medijima (*Službeni glasnik RS*, br. 83/14, 58/15 i 12/26 – autentično tumačenje).
- Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon, 47/18).
- Zakon o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave (*Službeni glasnik RS*, br. 113/17, 95/18, 157/20 i 123/21).
- Uredba o upravljanju kapitalnim projektima (*Službeni glasnik RS*, br. 51/19).
- Uredba o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini (*Službeni glasnik RS*, br. 70/14, 19/15, 83/15, 13/17).
- Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja (*Službeni glasnik RS*, br. 16/18).
- Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (*Službeni glasnik RS*, br. 95/16).
- Poslovnik Državne revizorske institucije (*Službeni glasnik RS*, br. 09/09).
- Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru (*Službeni glasnik RS*, br. 106/2013.)
- Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru (*Službeni glasnik RS*, br. 89/2019).
- Pravilnik o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja (*Službeni glasnik RS*, br. 16/2016 i 8/2017).

### **Modeli akata Ministarstva finansija Republike Srbije**

- Model strategije upravljanja rizicima,  
[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/acN9y8\\_6010225509f63.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/acN9y8_6010225509f63.pdf)
- Model opisa posla jedinice za internu reviziju,  
[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/Wc2QA1\\_610a56accf7fb.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/Wc2QA1_610a56accf7fb.pdf)
- Model interne ocene kvaliteta interne revizije,  
[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/hDOJYM\\_610a574821953.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/hDOJYM_610a574821953.pdf)
- Model opisa posla rukovodioca jedinice za internu reviziju,  
[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/xtve9U\\_610a56d3061bf.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/xtve9U_610a56d3061bf.pdf)
- Model opisa posla Višeg internog revizora,  
[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/RzB1YA\\_610a56c703836.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/RzB1YA_610a56c703836.pdf)
- Model opisa posla Internog revizora,  
[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/UtA3pG\\_610a56b877deb.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/UtA3pG_610a56b877deb.pdf)
- Međunarodni računovodstveni standardi,  
<https://mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/medjunarodni-racunovodstveni-standardi-i-medjunarodni-standardi-revizije-1>

### **Modeli akata SKGO**

- Model odluke o pribavljanju, raspolaganju, upravljanju i korišćenju stvari u javnoj svojini,  
<http://skgo.org/vesti/detaljno/2407/model-odluke-o-pribavljanju-raspolaganju-upravljanju-i-koriscenju-stvari-u-javnoj-svojini-opstine>.
- Modeli akata za transparentno finansiranje udruženja i drugih organizacija civilnog društva iz budžetskih sredstava lokalne samouprave,  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/295/859/1572958596\\_PRILOZI-MODELI%20DOKUMENATA.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/295/859/1572958596_PRILOZI-MODELI%20DOKUMENATA.zip).

### **Važne institucije**

- Ministarstvo finansija Republike Srbije – Centralna jedinica za harmonizaciju,  
<https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/centralna-jedinica-za-harmonizaciju/>.
- Državna revizorska institucija,  
<https://www.dri.rs/>
- Kancelarija za javne nabavke (po novom Zakonu),  
[http://www.ujn.gov.rs/category/vesti/?sr\\_pismo=lat](http://www.ujn.gov.rs/category/vesti/?sr_pismo=lat).
- Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog  
<https://www.minljmpdd.gov.rs/>

## Literatura i drugi relevantni izvori

- SKGO i DRI, 2014, *Analiza dosadašnjih izveštaja Državne revizorske institucije u vezi sa radom jedinica lokalne samouprave i teritorijalne autonomije – Zaključci, preporuke i inicijative*, Beograd,  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/871/1520958710\\_Analiza\\_izvestaja\\_DRI\\_u\\_vezi\\_sa\\_radom\\_JLS.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/871/1520958710_Analiza_izvestaja_DRI_u_vezi_sa_radom_JLS.pdf) (28.9.19).
- SKGO i PALGO centar, *Upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou*, Časopis POLIS (broj 12, januar 2017), Beograd,  
<http://www.skgo.org/publications/download/448> (28.9.19).
- Savet Evrope, 2012, *Metodologija popisa i upisa imovine jedinica lokalne samouprave*, Projekat „Jačanje lokalne samouprave u Srbiji (Faza II)“, Beograd,  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/860/1520958601\\_2666\\_metodologija\\_popisa\\_i\\_upisa\\_imovine\\_\\_za\\_sajt.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/860/1520958601_2666_metodologija_popisa_i_upisa_imovine__za_sajt.pdf).
- Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, 2019, *Interna finansijska kontrola: bez dobrih nagoveštaja*, Prokuplje,  
<http://nadzor.org.rs/pdf/Interna%20finansijska%20kontrola.pdf>.
- Fondacija za otvoreno društvo, Srbija i Koalicija za nadzor nad javnim finansijama, 2016, *Ka efikasnijim javnim nabavkama – priručnik za praćenje i kontrolu svrsishodnosti javnih nabavki*,  
<http://balkantenderwatch.eu/local/uploaded/Komparativ/BTW%20Prirucnik%20-%20Javne%20nabavke%20-%202016%20-%20Interactive.pdf>.
- Savet Evrope, *Projekat „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi – II faza“*, 2020, *Paket podrške u oblasti upravljanja ljudskim resursima*,  
<http://www.skgo.org/projekti/detaljno/55/projekat-upravljanje-ljudskim-resursima-u-lokalnoj-samoupravi-ii-faza>.
- Ministarstvo finansija, *Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu*,  
[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/s2Uug9\\_6010215bf36a9.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/s2Uug9_6010215bf36a9.pdf)
- Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom i SKGO, *Vodič za transparentno finansiranje udruženja i drugih organizacija civilnog društva iz budžetskih sredstava lokalnih samouprava*,  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/295/849/1572958491\\_Vodic%20za%20transparentno%20finansiranje%20OCD%20iz%20budzetskih%20sredstava%20LS%20Web.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/295/849/1572958491_Vodic%20za%20transparentno%20finansiranje%20OCD%20iz%20budzetskih%20sredstava%20LS%20Web.pdf).
- Ministarstvo finansija, *Smernice za upravljanje rizicima*  
[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/jX9B8F\\_601022142144f.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/jX9B8F_601022142144f.pdf)
- Ministarstvo finansija, *Smernice za uspostavljanje zajedničke jedinice za internu reviziju*  
[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/ZzSgaQ\\_610a576129c78.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/ZzSgaQ_610a576129c78.pdf)

- Ministarstvo finansija, *Smernice za sprovođenje interne revizije međusektorskih programa i projekata – „horizontalna revizija“*  
[https://www.mfin.gov.rs/upload/media/FiuEZX\\_610a57551d43a.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/FiuEZX_610a57551d43a.pdf)
- SKGO, *Priručnik za upravljanje imovinom jedinica lokalne samouprave:*  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/162/522/851/1625228513\\_Prirucnik%20za%20upravljanje%20imovinom%20JLS%20Exchange%205%20-%20web.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/162/522/851/1625228513_Prirucnik%20za%20upravljanje%20imovinom%20JLS%20Exchange%205%20-%20web.pdf)

### Izvori na engleskom jeziku

- Buying social: a Guide to taking account of social considerations in public procurement,  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_11\\_105](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_105).
- SwissPRO, UNOPS, European Progress, 2017, *Good Governance at Local Level: Experiences from Serbia*, Belgrade,  
[https://www.swisspro.org.rs/download/71-874-good\\_governance\\_at\\_local\\_level\\_experiences\\_from\\_serbia.pdf](https://www.swisspro.org.rs/download/71-874-good_governance_at_local_level_experiences_from_serbia.pdf).
- IFPP, 2019, *ISSAI 100 – Fundamental Principles of Public Sector Auditing – INTOSAI*,  
<https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/>.
- European Commission, *Welcome to the World of Public Internal Financial Control*,  
[https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure\\_pifc\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf).
- *Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement*,  
<https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/guide-enactment-model-law-public-procurement-e.pdf>



## 2.3. MEHANIZMI ZA USPOSTAVLJANJE ODGOVORNOSTI SLUŽBENIKA I FUNKCIONERA LOKALNE SAMOUPRAVE

*U svom najboljem obliku čovek je najplemenitiji od svih životinja.  
Ukoliko se odvoji od zakona i pravde, onda je najgora životinja.*

Aristotel

*Čuvari demokratije mogu postati pretnja demokratiji.*

Aristotel

### KLJUČNI POJMOVI

Odgovornost  
Politička odgovornost  
Pravna odgovornost  
Etički kodeks (kodeks ponašanja)  
Finansijsko upravljanje i kontrola  
Interna revizija

### KLJUČNE TEME

Oblici odgovornosti  
Odgovornost lokalnih funkcionera  
Odgovornost službenika  
Kodeksi ponašanja i profesionalne etike  
Finansijsko upravljanje i kontrola  
Interna revizija  
Radna tela JLS

### 2.3.1. Vrste mehanizama odgovornosti

Ne podležu svi navedeni akteri istim oblicima odgovornosti. Pre svega, možemo razlikovati odgovornost onih koje nazivamo **funkcionerima**, odnosno nosiocima javnih funkcija, i odgovornost **službenika**, koji su zaposleni u upravi i javnim službama. Ova razlika potiče od različitog načina izbora, odnosno stupanja na dužnost, odnosno različitih dužnosti i ovlašćenja.

Funkcioneri izabrani na izborima odgovorni su onima koji su ih za tu funkciju **izabrali** – građanima. Ako u toku vršenja funkcije počnu da se ponašaju suprotno „obećanjima” datim za vreme izborne kampanje, pretpostavka je da će izgubiti i poverenje biračkog tela. Pored toga, izvršni organi, po pravilu, odgovorni su za utvrđivanje i **vođenje javne politike**. Odgovornost pred biračkim telom (između birača i izabranih predstavnika) i

odgovornost za vođenje politike (između predstavničkog i izvršnih organa) uobičajeno se naziva **političkom odgovornošću**, a njena suština je u tome da je organ ili funkcioner izgubio podršku (birača ili predstavničkog tela) koju vodi.

Na nivou države, Vlada je za vođenje politike odgovorna, kako građanima, tako i Narodnoj skupštini, koja ju je izabrala na tu funkciju. To je, između ostalog, i glavna odlika tzv. **parlamentarnog sistema organizacije vlasti** – ministarska odgovornost, odnosno odgovornost vlade pred parlamentom. Kada vlada ili pojedini ministar, po mišljenju parlamentarne većine, ne vodi adekvatno politiku u određenoj oblasti, može se pokrenuti **izglasavanje nepoverenja** vladi ili ministru. Za razrešenje je, uobičajeno, potrebna ista većina kao ona kojom su izabrani na te funkcije. U istom odnosu nalaze se predstavnički organ lokalne samouprave (u našem sistemu, skupština opštine/grada) i izvršni organi (predsednik opštine/gradonačelnik i opštinsko/gradsko veće). U sistemima u kojima se predsednik opštine ili gradonačelnik bira neposredno, na izborima, njegova politička odgovornost je pred biračkim telom.

### Primeri

Takođe, u političkoj i parlamentarnoj praksi, nije neuobičajeno da ministar ili drugi funkcioner izvršne vlasti (npr. gradonačelnik ili većnik) podnese ostavku zbog greške, nepredviđenog ili nesrećnog slučaja u njegovoj sferi odgovornosti, čak i ako ne postoji osnov za odgovornost tog funkcionera u propisima. Slično se događa i kada se utvrdi da je funkcioner postupao suprotno pravilima, čak i ako to nije u direktnoj vezi sa obavljanjem te funkcije. Tada govorimo o moralnoj odgovornosti, a ostavka se u tom slučaju smatra moralnim činom.

Na primer:

- 2017. godine gradonačelnik Brisela podneo je ostavku nakon što nije uspeo da objasni osnov za uplate koje je primao od jedne neprofitne organizacije;
- 2019. godine, nakon oštih kritika javnosti na račun pesme koju je napisao, u kojoj je vredao migrante, ostavku je podneo zamenik gradonačelnika u austrijskom gradu Braunau na Inu;
- 2020. godine ostavku je podneo šef policije u Bratislavi nakon što je bio učesnik saobraćajne nezgode, a utvrđeno je da je vozio pod dejstvom alkohola.

Pored oblika političke odgovornosti, ne treba zanemariti činjenicu da za funkcionere, pa i one lokalne, postoje i oblici **pravne odgovornosti**, koji su predviđeni zakonom i koji takođe mogu pogoditi sve ove aktere, bilo da su funkcioneri ili službenici. Funkcioneri mogu odgovarati:

1. **materijalno** – za štete pričinjene u toku vršenja dužnosti (npr. štetu nastalu po budžet države ili lokalne samouprave, zbog nesavesnog obavljanja funkcije);
2. **prekršajno** – ako je za određeno ponašanje predviđena prekršajna odgovornost;
3. **krivično** – i to pre svega za tzv. krivična dela protiv službene dužnosti (npr. zloupotreba službenog položaja, nenamensko korišćenje budžetskih sredstava, trgovina uticajem, primanje mita ili odavanje službene tajne).

Konačno, treba imati u vidu da, kod kolegijalnih organa politička odgovornost može biti i **kolektivna** (npr. odgovornost čitave vlade ili opštinskog veća pred predstavničkim telom koja može da dovede do njihovog kolektivnog razrešenja i izbora novog saziva) ili individualna (npr. odgovornost jednog ministra ili člana veća). Sa druge strane, pravna odgovornost može biti samo **individualna**.

Pored funkcionera, za svoj rad odgovaraju i službenici. U demokratskom društvu pojedincima u organima uprave poveravaju se posebna ovlašćenja da bi, u ime države, vršili vlast. Vršenje vlasti i obavljanje poslova uprave pravno je uređeno, a zakonitost rada uprave osnovna je pretpostavka vladavine prava. Međutim, nadati se da će uprava uvek tačno izvršavati zakon bez uspostavljenog sistema kontrole i postojanja odgovornosti, verovatno bi bilo nerealno. Zbog toga je njen rad podvrgnut višestrukoj kontroli da bi se držao u okviru zakonitosti.

**Odgovornost uprave** služi kao balans njenim ovlašćenjima. Ona je dužna da svoja ovlašćenja sprovodi zakonito i pravilno. Ako to ne čini tako, već postupa nezakonito ili nepravilno, takva će postupanja dovesti do odgovornosti, a odgovornim će se smatrati službena lica uprave odnosno nivo javne vlasti čiji su službenici načinili grešku (država, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave). Odgovornost službenih lica uprave **jeste lična odgovornost** i ona zavisi od vrste i težine povrede zakona ili druge učinjene nepravilnosti u radu. Pored lične odgovornosti, postoje još i vidovi odgovornosti za štetu, a to su:

1. odgovornost za štete prouzrokovane nezakonitim i nepravilnim radom uprave koja, po pravilu, pada na teret onog nivoa javne vlasti koji je organizator upravne delatnosti i
2. tzv. odgovornost bez obzira na službenu grešku (kada za nekoga nastane šteta jer je zbog vanrednih okolnosti kakve su epidemija zarazne bolesti ili neka elementarna nepogoda moralo da bude ukinuto rešenje kojim mu je priznato neko pravo; ili kao posledica javnih radova ili uništavanja dobara koja su opasna za okolinu, npr. uništavanja stoke u slučaju zaraze).

Slično političkoj i pravnoj odgovornosti u slučaju funkcionera, svi oblici odgovornosti službenih lica uprave mogu se podeliti na:


1. **pravnu** odgovornost – koja je regulisana pravnim normama, kao opšteobavezna pravila ponašanja, što sa vanpravnim odgovornošću nije slučaj. Pravni oblici odgovornosti službenih lica uprave pojavljuju se u četiri oblika i to kao: krivična i prekršajna, disciplinska i materijalna odgovornost;
2. **vanpravnu** odgovornost – koja podrazumeva oblike odgovornosti koje nisu propisane pravom, a najvažniji takav vid jeste moralna odgovornost, do koje dolazi zbog povreda pravila **profesionalne etike**.

Dalje u ovom tekstu govori se, između ostalog, i o etičkim kodeksima za funkcionere i službenike lokalne samouprave.

### 2.3.2. Međunarodni standardi

Kao globalna organizacija posvećena zaštiti ljudskih prava, **Ujedinjene nacije** (UN) princip odgovornosti i mehanizme za njeno obezbeđenje posmatraju pre svega kroz prizmu zaštite ljudskih prava. **Kancelarija visokog komesara za ljudska prava** (OHCHR) u jednom svom dokumentu izlistava dva nivoa mehanizama za utvrđivanje odgovornosti – jedno su nacionalni i subnacionalni mehanizmi, a drugi međunarodni:

1. Nacionalni mehanizmi uključuju:
  - političku odgovornost, pre svega parlamentarne kontrole izvršne vlasti;
  - administrativnu odgovornost unutar institucija koje pružaju usluge građanima;
  - utvrđivanje odgovornosti u sudskim postupcima;
  - odgovornost pred nezavisnim nadzornim organima;
  - socijalnu odgovornost, u čemu značajnu ulogu imaju pojedinci i organizacije civilnog društva koji pozivaju na odgovornost institucija po određenim pitanjima;
2. Na međunarodnom nivou, nosioci odgovornosti su države, a ne njeni pojedinačni funkcioneri ili službenici. Navode se:
  - odgovornost u kontekstu međunarodne saradnje;
  - specifični međunarodni mehanizmi za zaštitu ljudskih prava (npr. u okviru UN ili Saveta Evrope);
  - međudržavna politička tela (kakva je npr. i OECD);

- 
- 
- mehanizmi unutar međunarodnih finansijskih institucija (npr. Svetske banke);
  - transnacionalne regulatorne mreže.

U oblastima u kojima se uobičajeno osnivaju tzv. regulatorne agencije ili tela, u odsustvu obavezujućih međudržavnih sporazuma i konvencija, osnovane su neformalne međunarodne mreže (gore navedene transnacionalne regulatorne mreže), koje imaju za cilj razmenu iskustava i koordinaciju radi uspostavljanja zajedničkih standarda. Na primer, naša Komisija za zaštitu konkurencije deo je jedne takve mreže – Međunarodne mreže za konkurenciju (ICN, <https://www.internationalcompetitionnetwork.org>).

### Međunarodni standardi

Dokument OHCHR pod naslovom *Ko će biti odgovoran – ljudska prava i razvojna agenda nakon 2015.* pogledajte na engleskom jeziku:  
<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/WhoWillBeAccountable.pdf>

Takođe, za ovu temu relevantan je i dokument koji je još 1979. godine usvojila Generalna skupština UN – *Kodeks UN o ponašanju lica odgovornih za primenu zakona.* Ovaj kodeks usmeren je prvenstveno na službenike policije i drugih organa koji imaju slična ovlašćenja. U tom smislu, važan je i za lokalnu samoupravu, koja može obrazovati službu komunalne milicije.

### Međunarodni standardi

Tekst *Kodeksa UN* na engleskom jeziku pogledajte na: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>.

Među 12 principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou **Saveta Evrope**, odgovornost je definisana kroz tri aspekta:

1. donosioci odluka (kolegijalna tela i pojedinci) odgovorni su za svoje odluke;
2. odluke se objavljuju, moraju biti obrazložene i mogu dovesti do odgovornosti;
3. postoje delotvorna sredstva protiv loše uprave i protiv aktivnosti lokalnih vlasti kojima se krše građanska prava.

### Međunarodni standardi

Savet Evrope razvio je korisne alate za donosiocce odluka na lokalnom nivou od kojih je jedan program obuke pod nazivom **Akademija liderstva**. Više o programu pogledajte na: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/lap>.

Više o navedenoj strategiji i aktivnostima Saveta Evrope na polju dobrog upravljanja, pogledajte na veb-prezentaciji **Centra ekspertize za dobro upravljanje (Centre of Expertise for Good Governance)**:

<https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise>.

U **Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti**, telu Saveta Evrope koje okuplja predstavnike ovih vlasti iz država članica, 1999. godine razvijen je *Evropski kodeks političkog integriteta izabranih lokalnih i regionalnih predstavnika*, koje je Kongres preporučio svim svojim članovima, a zatim je Savet ministara Saveta Evrope usvojio i *Etički kodeks ponašanja javnih službenika* 2000. godine. Nakon skoro dve decenije, Kongres je 2018. godine usvojio novi kodeks – *Evropski kodeks ponašanja za sve osobe uključene u upravljanje na lokalnom i regionalnom nivou*. Novi kodeks zasnovan je na tri zapažanja:

1. potreba da se primena etičkih pravila proširi na sve koji su uključeni u pružanje javnih usluga;
2. šanse za veću transparentnost koje donosi digitalizacija javnih usluga, uz poštovanje principa zaštite podataka o ličnosti; i
3. potreba da se zaštite uzbunjivači.

### Međunarodni standardi

Tekstove navedenih kodeksa pogledajte na engleskom jeziku:

- *Kodeks ponašanja lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika* (1999): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=847931&Site=COE>
- *Evropski kodeks ponašanja javnih službenika* (2000): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=353945>
- *Evropski kodeks ponašanja za sve osobe uključene u upravljanje na lokalnom i regionalnom nivou* (2018): <https://rm.coe.int/1680718fbf>

Kodeksi koje je za lokalne funkcionere i zaposlene izradila SKGO, zasnovani su na navedenim dokumentima Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti.

---

I u novom dokumentu Kongresa, ali i u dokumentima drugih međunarodnih organizacija (npr. OECD), jasno se vidi veza principa odgovornosti sa drugim principima dobre uprave (kao što je npr. transparentnost, a posebno borba protiv korupcije).

### Međunarodni standardi

OECD u svojim dokumentima i aktivnostima odgovornost posmatra kao ključan element za delotvorno pružanje javnih usluga i pružanje građanima mogućnosti da pozovu svoje izabrane predstavnike na odgovornost, ako ne ispune razvojne ciljeve.

<https://www.oecd.org/governance/accountable-effective-institutions/>

U *Indeksu dobre uprave* SKGO nalazi se skup indikatora koji se odnose na ovaj princip – to su indikatori u okviru oblasti 1.3. Jedan deo tih indikatora (podoblast 1.3.4.) u ovom priručniku posebno je obrađen u poglavlju 1.4.

## 2.3.3. Pravni okvir u Srbiji

Princip odgovornosti u samoj je srži načela vladavine prava, ideje da su svi (i državni organi i građani) vezani zakonom. Zato ovaj princip u našem sistemu ima utemeljenje u samom Ustavu (član 3). Kao jedan od elemenata vladavine prava, Ustav navodi „povinoвање vlasti Ustavu i zakonu”. Takođe, odgovornost javnih službenika, odnosno zaposlenih u organima javne vlasti, počiva na ustavnom načelu zakonitosti uprave (član 198).

Pravni okvir koji se odnosi na odgovornost lokalnih funkcionera, odnosno lokalnih službenika, nalazi se u nekoliko zakona, a dalje je uobičajeno razrađen i propisima JLS. To su:

- Zakon o lokalnoj samoupravi,
- Zakon o lokalnim izborima,
- Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave,
- Krivični zakonik i
- mnogobrojni zakoni i lokalni propisi koji utvrđuju prekršaje za koje mogu odgovarati i ova lica.

### 2.3.3.1. Propisi o odgovornosti funkcionera

Pojam *funkcioner* ovde se koristi u smislu Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave koji ga definiše kao „izabrano, imenovano,

odnosno postavljeno lice (osim službenika na položaju) u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, odnosno u organima gradske opštine, kao i u službama i organizacijama koje oni osnivaju prema posebnom propisu”.

Kada su u pitanju oblici **političke odgovornosti** (odgovornosti za utvrđivanje i vođenje lokalne javne politike), treba se osvrnuti na odgovornost odbornika u lokalnim skupštinama i na odgovornost izvršnih organa lokalne samouprave.

**Odbornici** su jedini funkcioneri lokalne samouprave koji se biraju neposredno, na izborima. Imajući to u vidu, trebalo bi pre svega da odgovaraju biračkom telu. U našim propisima ne postoji mogućnost da građani i građanke, ako su nezadovoljni radom odbornika koji ih predstavlja u lokalnoj skupštini traže i izglasaju njegov ili njen opoziv sa te funkcije. Takođe, zbog proporcionalnog izbornog sistema, građani često ne znaju koji je tačno odbornik predstavnik njihovog naseljenog mesta ili mesne zajednice u skupštini opštine, a zbog toga što se odbornici biraju sa lista (i to najčešće sa lista koje predlažu političke stranke), utisak je da su odbornici prvenstveno odgovorni strankama i organizacijama koje su ih za te liste predložile.

Na sreću, uticaj političkih stranaka više nije eksplicitno prepoznat i u zakonu, jer je Ustavni sud 2011. godine stavio van snage odredbe Zakona o lokalnim izborima kojima je bilo predviđeno ovlašćenje podnosioca izborne liste da dobijene mandate dodeljuje kandidatima sa izborne liste po svom izboru (a ne po redosledu na listi), kao i ugovor o tzv. blanko ostavci na osnovu kojeg podnosilac izborne liste stiče pravo da slobodno raspolaže mandatom odbornika. Ustavni sud našao je da institut „blanko ostavke” nije u skladu sa brojnim ustavnim načelima, uključujući i pravo da se bude biran, pravo na podnošenje ostavke, kao i pravo na slobodu mišljenja odbornika, ali da pre svega nije u skladu sa samim karakterom lokalne skupštine kao predstavništvom građana.

Na sličan način kao vlada pred parlamentom, nosioci izvršne vlasti na lokalnom nivou (predsednik opštine/gradonačelnik i opštinsko/gradsko veće) odgovaraju lokalnom predstavničkom telu (skupštini). Oni se biraju na period od četiri godine (tj. za vreme trajanja mandata skupštine) većinom od ukupnog broja odbornika. Predsednik opštine može biti razrešen, na obrazložen predlog najmanje trećine odbornika, na isti način na koji je izabran, a članovi opštinskog veća mogu biti razrešeni ili na predlog predsednika opštine ili na predlog trećine odbornika, na isti način. Ovde se radi o odgovornosti za vođenje lokalne politike koju utvrđuje skupština opštine/grada, a do razrešenja može doći i zbog činjenice da za taj sastav izvršnih organa više ne postoji podrška većine u skupštini. Pre 2007. godine, u periodu dok je predsednik opštine/gradonačelnik biran neposredno od strane građana, postojala je i mogućnost njegovog opoziva, neposrednim izjašnjavanjem građana. Ta mogućnost više ne postoji, jer ne postoji ni neposredni izbor.



### 2.3.3.2. Propisi o odgovornosti javnih službenika

Pojmovi *službenik* i *lokalni službenik* ovde se koriste u značenju koje im daje Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, a to je „zaposleno lice koje profesionalno obavlja stručne poslove iz nadležnosti [...] jedinice lokalne samouprave ili sa njima povezanih opštih pravnih poslova, informatičkih, materijalno-fnansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova”. Razlikuju se službenici na izvršilačkom radnom mestu i službenici na položaju. Službenici na položaju jesu načelnici opštinskih/gradskih uprava i njihovi zamenici, a u gradu Beogradu to su i podsekretari sekretarijata, unutrašnjih organizacionih jedinica u okviru jedinstvenog organa gradske uprave.

Pored funkcionera i službenika, među zaposlenima u lokalnoj samoupravi postoje i nameštenici – lica koja se zapošljavaju radi obavljanja „pratećih, pomoćno-tehničkih poslova”.

Zakonom o lokalnoj samoupravi posebno je uređena odgovornost **načelnika opštinske/gradske uprave**. Načelnik odgovara za svoj rad i rad uprave opštinskom veću u skladu sa statutom opštine i aktom o organizaciji opštinske uprave, a veće ga postavlja i razrešava u skladu sa zakonom propisanim uslovima.

Za sve druge lokalne službenike, uključujući i načelnika, važe opšta pravila o pravnoj odgovornosti, pri čemu razlikujemo krivičnu, prekršajnu, disciplinsku i materijalnu odgovornost.

**Krivična odgovornost** – kao najteži oblik kaznene odgovornosti službenih lica uprave, pa i službenika lokalne samouprave, dolazi zbog činjenja povreda službene dužnosti koje imaju obeležja krivičnih dela. Takva krivična dela propisana su u posebnoj glavi Krivičnog zakonika koja nosi naziv *Krivična dela protiv službene dužnosti*. Od 12 krivičnih dela u toj glavi, kod njih 11 počinoci mogu biti i službena lica uprave, pa i lokalni službenici. To su sledeća dela: zloupotreba službenog položaja, nesavestan rad u službi, protivzakonita naplata i isplata, nenamensko korišćenje budžetskih sredstava, prevara u službi, pronevera, posluga, trgovina uticajem, primanje mita, davanje mita i odavanje službene tajne.

**Prekršajna odgovornost** – predviđa se mnogobrojnim zakonima i drugim propisima koji uređuju pojedine oblasti, pa nije moguće dati iscrpnu listu prekršaja za koje potencijalno mogu odgovarati službenici.

### Propisi

Primeri radi, neki od tih propisa, odnosno prekršaja jesu:

- **Zakon o javnim nabavkama** – koji predviđa brojne prekršaje za naručioce (što može biti opštinska/gradska uprava), odnosno za odgovorno lice naručioca – a neki od njih su npr.:
  - neobjavlivanje plana javnih nabavki;
  - dodeli ugovor o javnoj nabavci bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke, osim kada je to dozvoljeno ovim zakonom;
- **Zakon o inspekcijском nadzoru** – koji predviđa prekršaje za rukovodioce inspekcija i za inspektore, odnosno službenike ovlašćene za vršenje inspekcijскоg nadzora, npr.:
  - rukovodilac će prekršajno odgovarati ako ne sprovodi plan inspekcijскоg nadzora, a da ne postoje naročito opravdane izuzetne okolnosti koje ga u tome sprečavaju;
  - inspektor kada ne obavesti nadziranog subjekta o predstojećem inspekcijском nadzoru na propisani način i u propisanom roku, kada bez pribavljene pisane naredbe nadležnog suda vrši uviđaj u stambenom prostoru ili kada ne izda nadziranom subjektu potvrdu o oduzetom predmetu.

Treba imati u vidu da su prekršaji za inspektore predviđeni i zakonima koji uređuju inspekcijски nadzor u određenim oblastima (npr. **Zakon o vodama** predviđa da će se za prekršaj kazniti vodni inspektor, sanitarni inspektor i inspektor za zaštitu životne sredine ako prilikom vršenja nadzora utvrdi da propis nije primenjen ili da je nepravilno primenjen, a ne donese rešenje o otklanjanju utvrđenih nepravilnosti u roku koji je predviđen zakonom).
- **Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave** – koji predviđa prekršajnu odgovornost načelnika lokalne uprave (i rukovodioca organizacije ili službe čiji je osnivač lokalna samouprava):
  - ako ne oceni službenika u skladu sa Zakonom;
  - ako ne preduzme mere za zaštitu bezbednosti na radu zaposlenih;
  - ako donese odluku o popuni radnog mesta protivno uslovima iz Zakona;
  - ako ne formira konkursnu komisiju za interni i javni konkurs
- **Zakon o matičnim knjigama** – predviđa da će se prekršajno kazniti odgovorno lice u organu JLS ako npr.:
  - matičar odmah nakon upisa u papirni oblik matične knjige ne izvrši upis i u elektronskom obliku;
  - ako se ne izvrši upis ličnog imena pripadnika nacionalne manjine prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine, ili
  - ako se ne upiše podatak o nacionalnoj pripadnosti.
- **Zakon o planiranju i izgradnji** – predviđa prekršajnu odgovornost nadležnog inspektora ako u slučajevima koji su predviđeni zakonom ne donese rešenje, odnosno ne izda naredbu u primernom roku.

- Slično, prema **Zakonu o ozakonjenju objekata** kazniće se za prekršaj nadležni građevinski inspektor ako ne izda rešenje o ozakonjenju u propisanom roku ili izda rešenje o ozakonjenju suprotno zakonu, odnosno ako građevinskoj inspekciji blagovremeno ne dostavi akt o odbacivanju ili odbijanju zahteva za ozakonjenje.

**Disciplinska odgovornost** – predstavlja odgovornost do koje dolazi zbog povreda dužnosti iz radnog odnosa koje su kvalifikovane kao disciplinske povrede. Disciplinske povrede se dele na lakše i teže, a propisuju se zakonom. Lakše povrede su, na primer, kašnjenje na posao, raniji izlazak sa posla, nesavesno čuvanje službenih spisa, neopravdan izlazak sa posla i slično, a za njih se može izreći novčana kazna u visini do 20% od jednomesečnog iznosa plate. Teže povrede su, na primer, neizvršavanje ili nesavesno, neblagovremeno ili nemarno vršenje radnih i drugih obaveza, neopravdan izostanak s posla najmanje dva uzastopna radna dana, ponavljanje lakših povreda radnih obaveza, zloupotreba službenog položaja ili prekoračenje ovlašćenja i slične, a za njih se mogu izreći sledeće kazne: novčana kazna u visini od 20% do 30% od plate u trajanju do šest meseci; određivanje nižeg platnog razreda; zabrana napredovanja do četiri godine; premeštaj na radno mesto u neposredno niže zvanje uz zadržavanje platnog razreda čiji je redni broj istovetan rednom broju platnog razreda u kojem se nalazi radno mesto s koga je premešten; prestanak radnog odnosa.

Disciplinski postupak predlaže neposredni rukovodilac zaposlenog, a postupak vodi i o disciplinskoj odgovornosti odlučuje rukovodilac organa. U tom postupku postoje i garantije položaja lica protiv kog se postupak vodi (pravo na obranu, kao i druge garancije iz upravnog postupka).

### SKGO modeli

*Model zapisnika sa rasprave u predmetu disciplinskog postupka, koji je izradila SKGO:*  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/151/748/295/1517482955\\_4.5.3.nacrt%20Zapisnik\\_o\\_discipl\\_usmenoj\\_raspravi\\_20161215.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/151/748/295/1517482955_4.5.3.nacrt%20Zapisnik_o_discipl_usmenoj_raspravi_20161215.docx)

**Materijalna odgovornost** je već pomenuta, a predstavlja odgovornost za štetu koju **službeno lice** uprave prouzrokuje na radu ili u vezi sa radom organu jedinice lokalne samouprave, pravnom licu ili građaninu. Za štetu koju službenik pričinu nenamerno, odgovara njegov **poslodavac** – odnosno jedinica lokalne samouprave. Da bi sam službenik imao dužnost da nadoknadi štetu, potrebno je da se dokaže da je štetu prouzrokovao namerno ili iz krajnje nepažnje.

### Primeri

Opština ili grad mogu biti odgovorni i za štetu koju građani pretrpe usled **propuštanja** njenih službi da deluju (npr. za štetu na usevima koju poljoprivrednik pretrpi jer nadležne službe nisu obezbedile protivgradnu zaštitu, za štetu usled ujeda pasa lualica ili štetu prouzrokovanu padom na ulici usled neurednog održavanja ulice).

### 2.3.4. Mehanizmi za utvrđivanje odgovornosti funkcionera i službenika

Pravna odgovornost utvrđuje se u odgovarajućim postupcima – **pred sudovima**:

1. materijalna pred sudovima opšte nadležnosti u građanskom sudskom postupku,
2. krivična u krivičnom postupku, a
3. prekršajna pred prekršajnim sudovima ili drugim organom.

Pored toga postoje još neki formalni i neki neformalni mehanizmi za utvrđivanje različitih oblika odgovornosti koji su izloženi u ovom delu Priručnika. **Formalni mehanizmi** su oni koji su uređeni propisima (bilo zakonima, bilo aktima niže pravne snage, npr. lokalnim propisima), dok su neformalni oni koji nisu uređeni propisima.

Kod **neformalnih mehanizama** nema pravom utvrđenih ovlašćenja onih koji vrše kontrolu, niti obaveza onog ko je kontrolisani subjekat (u ovom slučaju, nosioci lokalne vlasti i lokalna uprava). U ovoj grupi posebno se ističu **kontrola od strane javnosti i javnog mnjenja, medija, građana i njihovih udruženja** i sl. Iako se ne radi o formalizovanim mehanizmima, njihov značaj može biti veoma velik. U uređenim društvima, takvi oblici su ponekad efikasniji od formalnih, jer su saglasni sa principima demokratskog društva i ulozi građana i javnosti u tom društvu.

Među **formalnim** mehanizmima, pored onih koji su već navedeni, a svode se praktično na postupke za utvrđivanje disciplinske, prekršajne, krivične i materijalne odgovornosti, u daljem tekstu ističemo još neke koji su zastupljeni, između ostalog i u *Indeksu dobre uprave na lokalnom nivou*.

Jedan od indikatora u delu Indeksa koji se odnosi na mehanizme odgovornosti tiče se postojanja mehanizma za prijem, sistematizovanje, postupanje i praćenje postupanja po preporukama i drugim aktima nezavisnih državnih organa (kao što su Agencija za

sprečavanje korupcije, Državna revizorska institucija, Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti). Mere koje se odnose na unapređenje rezultata JLS u tom segmentu rada biće predmet poglavlja 1.4. ovog priručnika.

### 2.3.5. Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave i Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u jedinicama lokalne samouprave

Norme o ponašanju u službi i etički kodeksi koji sadrže norme o profesionalnom ponašanju sastavni su elementi moderne uprave. I šire od toga, sva lica koja u svom radu primenjuju propise, što obuhvata donosiocima odluka u najširem smislu dužni su da, pored zakona, poštuju i pravila etike.

#### Priručnici

U publikaciji Agencije za borbu protiv korupcije *Biti svoj na svome – Kratak vodič kroz ključne vrednosti zaposlenih u javnom sektoru*, stoji:

„Uloga javnog službenika zahteva određene standarde ponašanja. Usmeravamo se ne samo na izbegavanje mogućih kršenja pravila, već i na razmišljanje o tome kakvu percepciju građani mogu da imaju na osnovu naših postupaka”.

Više o tome pogledajte na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/08/ACAS-Leaflet-edukacija.pdf>.

**Kodeksi ponašanja, odnosno profesionalne etike za javne službenike** obuhvataju načela i pravila koja službenik treba da usvoji i poštuje kao lične kriterijume za procenu sopstvenih postupaka, i to sa stanovišta merila društva o dobru i zlu, poštenju i nepoštenju, humanom i nehumanom, moralnom i nemoralnom. Mogu se donositi za pojedine upravne oblasti (npr. za policiju ili za inspeksijske službe), a službenik se upoznaje sa njima i prihvata obaveze iz njih potpisivanjem kodeksa prilikom stupanja u radni odnos, odnosno funkcioner kada stupa na dužnost. Za kršenje pravila kodeksa postoje sankcije **moralne prirode**, osim kada kršenje kodeksa predstavlja istovremeno i kršenje pravnih pravila, kada postoje i pravne sankcije (npr. krivična ili prekršajna odgovornost).

Kao što je već pomenuto, postoje brojni takvi **međunarodni kodeksi**, usvajani još pre tri ili četiri decenije, pod okriljem Ujedinjenih nacija ili Saveta Evrope, a danas verovatno ne postoji evropska država u kojoj nema takvog kodeksa na nacionalnom nivou.

Nešto redi su takvi kodeksi za **izabrane predstavnike i druge funkcionere**, a upravo takav jedan kodeks (za funkcionere) usvojen je u opštinama i gradovima u Srbiji po predlogu koji je 2004. godine dala SKGO. U odsustvu nacionalnog propisa ili sličnog dokumenta kojim bi standardi ponašanja bili predviđeni za sve JLS, SKGO je tada, kao nacionalna asocijacija lokalnih vlasti, preuzela na sebe zadatak da definiše modele kodeksa za funkcionere i zaposlene na lokalnom nivou koji su preporučeni svim opštinama i gradovima. Taj kodeks izrađen je na osnovu kodeksa koji je 1999. godine usvojen pod okriljem Saveta Evrope (link ka ovom tekstu dat je u popisu literature), a nakon preporuke SKGO, usvojen je u većini gradova i opština u Srbiji. SKGO je 2019. godine usvojila novi *Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave*, upodobljen načelima Saveta Evrope, čije je usvajanje u skupštinama opština i gradova u toku. Ipak, to ne znači da funkcionere čije opštine i gradovi nisu usvojili ovakav kodeks, ne obavezuju etička pravila. Štaviše, ona se u mnogim zemljama poštuju iako nisu zapisana, ali su ukorenjena u političkoj kulturi i primenjuju se kao neka vrsta običaja, odnosno konvencije.

U Srbiji takvi kodeksi su:

- *Kodeks ponašanja državnih službenika* – koji se primenjuje na službenike u organima državne uprave (na republičkom nivou – ministarstvima, organima u sastavu ministarstava i posebnim organizacijama);
- *Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u organima Autonomne pokrajine Vojvodine*;
- *Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave* – koji je izradila SKGO, a treba da se primenjuje na sva izabrana, postavljena i imenovana lica u organima lokalne samouprave i u organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave (JLS);
- *Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u jedinicama lokalne samouprave*.

Tekst *Etičkog kodeksa funkcionera lokalne samouprave* odnosi se na veoma širok krug lica – sva lica koja su izabrana, postavljena ili imenovana u organe opštine ili grada, uključujući i tela koja ti organi osnivaju, zatim organe javnog preduzeća, ustanove ili druge organizacije čiji je osnivač ili član lokalna samouprava, odnosno privrednog društva u kojem udeo ili akcije ima pravno lice čiji je osnivač ili član lokalna samouprava. On se sastoji od 12 etičkih načela:

- vladavina prava i zakonitost,
- odgovornost,
- otvorenost, pristupačnost i transparentnost,
- građansko učešće,

- poštovanje izborne volje i ukazanog poverenja,
- uzornost,
- profesionalnost,
- pravično, objektivnost i nepristrasnost,
- savesno i domaćinsko upravljanje,
- lični integritet,
- ravnopravnost i nediskriminatornost,
- poštovanje i učtivost.

### Primeri

Na primer, načelo **uzornosti** glasi:

- Funkcioner gradi i održava poverenje građana u savesno i odgovorno obavljanje javne funkcije, i stara se da ne naruši ugled javne funkcije svojim ponašanjem u javnom i privatnom životu;
- Funkcioner uvek i na svakom mestu štiti ugled lokalne samouprave i građana koje predstavlja, a u javnom istupanju vodi računa da taj ugled ne bude narušen;
- Funkcioner uvek i na svakom mestu postupa i ponaša se tako da bude primer za ugled.

### SKGO modeli

Tekst *Etičkog kodeksa funkcionera lokalne samouprave* pogledajte na:

[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/187/607/1591876075\\_Eticki%20kodeks%20funkcionera%20LS.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/187/607/1591876075_Eticki%20kodeks%20funkcionera%20LS.docx)

Treba napomenuti da u našoj zemlji ne postoji sličan kodeks za funkcionere na republičkom nivou, a da su jednim delom ovi principi predviđeni kodeksom na pokrajinskom nivou, koji se ujedno odnosi i na zaposlene u pokrajinskim organima.

Uz podršku SKGO, jedan broj opština i gradova (manji od onih koji su usvojili kodeks) uspostavio je i **tela za praćenje primene etičkog kodeksa funkcionera**, uglavnom kao skupštinska radna tela. To predstavlja dokaz spremnosti JLS da usvajanje etičkog kodeksa ne bude samo formalnost.

Ova tela ovlašćena su i za izricanje određenih mera, pre svega **opomena i preporuka** za funkcionere čije se ponašanje smatra suprotnim odredbama kodeksa.

Preporučuje se da tela za praćenje primene kodeksa **obrazuje skupština JLS**, kao najviši organ lokalne samouprave, da se ona sastaju **periodično** i da njihove izveštaje razmatraju organi JLS, a naročito skupština. Odlukom o obrazovanju ovog tela trebalo bi predvideti i **izveštajni period** i obavezati skupštinu da razmatra i usvaja izveštaje radnog tela. U sastav radnog tela, pored odbornika, treba uključiti i **predstavnike građanskog društva i ugledne građane**.

Kada se uoči kršenje etičkog kodeksa, veoma je važno da telo za praćenje njegove primene izrekne odgovarajuću meru i da ta mera i bude sprovedena. Usvojeni etički kodeks ima smisla samo ako se u potpunosti primenjuje.

**Model kodeksa ponašanja službenika i nameštenika** opštine/grada SKGO je takođe izradila po ugledu na sličan kodeks Saveta Evrope prilagođen pravnom i institucionalnom okviru u Srbiji. Ovaj model kodeksa usvojen je od manjeg broja opština nego kodeks za funkcionere, ali je veći broj gradova i opština usvojio sopstvene kodekse za zaposlene, koji se u velikoj meri oslanjaju na model SKGO. Između ostalog, model kodeksa sadrži odredbe o:

- prvenstvu javnog interesa,
- dužnosti jednakog postupanja,
- prijavljivanju zloupotreba i korupcije,
- zabrani sukoba interesa,
- primanju poklona,
- političkoj i javnoj aktivnosti službenika,
- reagovanju na protivpravne ponude,
- zloupotrebi službenog položaja,
- posebnoj ulozi rukovodilaca itd.

Nakon donošenja zakona o statusu zaposlenih, model kodeksa je usklađen sa njim.

### **SKGO modeli**

Tekst SKGO Modela kodeksa ponašanja službenika i nameštenika: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/199/675/1531996754\\_KODEKS%20PONASANJA%20SLUZBENIKA%20I%20NAMESTENIKA.doc](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/199/675/1531996754_KODEKS%20PONASANJA%20SLUZBENIKA%20I%20NAMESTENIKA.doc)



Donošenjem novog zakona o statusu lokalnih službenika, postojanje ovakvog kodeksa postalo je zakonska obaveza. Zakonom je propisano da kodeks donosi načelnik opštinske/gradske uprave ako je obrazovana kao jedinstven organ, odnosno načelnik uprave za pojedine oblasti, ili načelnik uprave gradske opštine.

Naravno, trebalo bi redovno **pratiti primenu** i ovog kodeksa, a preporučuje se da izveštaj o njegovoj primeni bude sastavni deo **izveštaja o radu** organa i službi JLS. To je najbolje predvideti kao obavezu odgovarajućim aktom JLS.

## 2.3.6. Interna finansijska kontrola

### 2.3.6.1. Sistem finansijskog upravljanja i kontrole

Propisi o budžetskom sistemu obavezuju sve korisnike javnih sredstava da uspostave sistem finansijskog upravljanja i kontrole (tzv. FUK). Taj sistem obuhvata politike, procedure i aktivnosti koje treba da obezbede poslovanje **u skladu sa propisima i ekonomično, efikasno i efektivno korišćenje sredstava**.

Sistem finansijskog upravljanja i kontrole detaljnije je predstavljen u poglavlju 2.2.4.1. ovog priručnika.

### 2.3.6.2. Interna revizija

Propisima o budžetskom sistemu predviđeno je da korisnici javnih sredstava uspostavljaju internu reviziju. Zakon definiše internu reviziju kao aktivnost koja pruža nezavisno objektivno uveravanje i kao savetodavnu aktivnost koja treba da doprinese unapređenju poslovanja organizacije i pomogne organizaciji da ostvari svoje ciljeve, tako što sistematično i disciplinovano procenjuje i vrednuje upravljanje rizicima, kontrole i upravljanje organizacijom.

Pored interne revizije, za primenu principa dobrog upravljanja važni su i rezultati eksterne revizije. O eksternoj reviziji detaljnije se govori u narednom poglavlju, a posebno o reviziji koju obavlja Državna revizorska institucija.

Interna revizija je oblik unutrašnje kontrole u okviru kojeg ne dolazi do utvrđivanja odgovornosti za kršenje propisa, ali je značajan za ostvarivanje ovog principa dobre uprave, jer izveštaji internih revizora sadrže preporuke kojima se predlaže unapređenje postojećeg načina rada i poslovanja subjekta revizije, odnosno otklanjanje nepravilnosti, grešaka ili nedostataka koji su uočeni u postupku revizije.

Zakon zbog toga zahteva da interna revizija bude organizaciono nezavisna od delatnosti koju revidira i da ne bude deo nijednog poslovnog procesa, odnosno organizacionog dela organizacije, a u svom radu je neposredno odgovorna rukovodiocu korisnika javnih sredstava. Funkcionalna nezavisnost interne revizije obezbeđuje se samostalnim odlučivanjem o području revizije na osnovu procene rizika, načinu obavljanja revizije i izveštavanju o obavljenoj reviziji. Konačno, poslove interne revizije treba da obavljaju službenici koji su stručni i posebno obučeni za te poslove.

### Projektni rezultati

Korisni materijali u vezi sa uspostavljanjem interne revizije u JLS dostupni su takođe na veb-prezentaciji projekta *Reforma lokalnih finansija u Srbiji*, <http://lokalnefinansije.rs/baza-znanja-c2.php>.

U cilju harmonizacije sistema FUK i metodologije interne revizije na nivou celog javnog sektora, u okviru Ministarstva finansija obrazovana je posebna jedinica (Centralna jedinica za harmonizaciju), koja prati kvalitet sprovođenja ovih funkcija u javnom sektoru i treba da funkcioniše kao „centar stručnosti” u ovim oblastima. Jedinica razvija i poseban program obuke, a organizacije u okviru javnog sektora (što uključuje i JLS) imaju i obaveze da joj preko posebne aplikacije šalju određene izveštaje.

O finansijskom upravljanju, kontroli i reviziji bilo je reči i u poglavlju 1.2. ovog priručnika.

### 2.3.7. Odgovornost radnih tela JLS

Zakonom je predviđeno da skupština JLS osniva stalna ili povremena radna tela za razmatranje pitanja iz njene nadležnosti, davanje mišljenja na predloge propisa i odluka koje donosi, kao i za obavljanje drugih poslova utvrđenih statutom. Detaljnije uređenje pitanja broja, izbora, kao i prava i dužnosti predsednika i članova ovih tela nalazi se u statutima JLS i poslovnicima lokalnih skupština.

Pošto razmatraju pitanja iz nadležnosti glavnog organa JLS, potrebno je da budu obezbeđene garancije **odgovornosti i transparentnosti** rada ovih tela. Ona treba da imaju jasna zaduženja i ciljeve i moraju postojati mehanizmi za praćenje njihove efikasnosti i svrsishodnosti u trošenju javnih resursa.

Zbog jačanja odgovornosti i ovih tela i njihovih članova i organa koji ih obrazuje, prostor za unapređenje može se potražiti u:

- postavljanju adekvatnog pravnog okvira za njihovo obrazovanje;
- jasnom postavljanju ciljeva, zadataka i rokova;
- definisanju jasnih uslova i kriterijuma za izbor članova radnog tela i njihovog broja kako bi se osiguralo da oni budu stručnjaci za pojedine oblasti kojima se radna tela bave;
- uređenju prava na naknadu njihovih članova;
- uređenju odnosa između radnih tela i redovnih poslova drugih organa i službi JLS;
- uspostavljanju evidencije o obrazovanju, ukupnom broju i utrošenim sredstvima za rad stalnih i povremenih radnih tela.

To se pre svega postiže **aktima** koje donosi skupština JLS. Aktima o obrazovanju ovih tela trebalo bi uvek obrazložiti razloge i potrebu za formiranjem svakog pojedinačnog stalnog ili povremenog radnog tela. Posebno ako postoji preklapanje zadataka radnog tela sa poslovima postojećih organa i službi JLS, potrebno je opravdati obrazovanje posebnog radnog tela.

Aktima JLS treba obavezati radna tela da podnose izveštaje o svom radu, a te izveštaje moraju razmatrati i usvajati organi JLS, pre svega skupština koja i obrazuje najveći broj ovih tela.

### SKGO modeli

Konkretne smernice u pogledu ovih standarda pogledajte u *Modelu poslovnika skupštine opštine SKGO* (u delu koji se odnosi na obrazovanje radnih tela skupštine opštine): [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/812/307/1538123075\\_MODEL%20Poslovnika%20skupstine%20opstine%20SKGO.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/812/307/1538123075_MODEL%20Poslovnika%20skupstine%20opstine%20SKGO.pdf)

○ radnim telima, prvenstveno skupštine JLS, biće reči i u poglavlju 2.2 ovog priručnika, u vezi sa principom participacije.

### 2.3.8. Rezime

Različiti vidovi odgovornosti i mehanizmi za njihovo utvrđivanje predstavljaju načine kojima se, između ostalog, uspostavlja kontrola nosilaca vlasti i uprave. Izgradnja delotvornog sistema za kontrolu vlasti i uprave je zbog toga jedna od neophodnih mera u svakom demokratskom društvu. Taj sistem počiva na istovremenom postojanju većeg broja sredstava ili mehanizama kontrole. Predmet kontrole jeste rad organa vlasti i uprave, a njen krajnji cilj sastoji se u otklanjanju uočenih nedostataka između realnih ponašanja i onih koja predstavljaju zakonski model ponašanja.

U slučaju odstupanja od zakonom predviđenog ponašanja preduzimaju se odgovarajuće mere odgovornosti, koje su u ovom materijalu predstavljene u meri u kojoj se tiču lokalnih organa vlasti. Navedeni oblici odgovornosti treba da utiču na lokalnu vlast i upravu da postupaju u skladu sa zahtevima za zakonitim i pravilnim obavljanjem poslova. Pored formalnih ili pravnih, postoje i neformalni oblici kontrole koji su svojstveni razvijenom demokratskom društvu i čija delotvornost često prevazilazi rezultate formalnih oblika.

Međunarodni standardi obično posmatraju princip odgovornosti u sadejstvu sa drugim principima dobre uprave, najčešće transparentnosti i antikorupcije. Etički kodeksi i pravila profesionalne etike imaju istaknutu uloga u obezbeđenju odgovornosti nosilaca vlasti i javnih službenika.

Pored različitih oblika pravne odgovornosti koji su detaljno uređeni propisima u Srbiji, lokalni funkcioneri i službenici trebalo bi da budu obavezani i pravilima etike, te u tom smislu postoje dostupni modeli kodeksa koje JLS mogu usvojiti i primeniti u svojoj praksi. Dosledna primena ovih kodeksa je ključna, a za praćenje njihove primene treba uspostaviti odgovarajuća tela i redovno izveštavati o tome. Propisi o budžetskom sistemu predviđaju obavezu uspostavljanja sistema finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije u čitavom javnom sektoru, pa i na nivou JLS. Ovi mehanizmi predstavljaju osnov za odgovornost u oblasti lokalnih finansija i postoje detaljna uputstva za njihovo uspostavljanje. Konačno, pored organa JLS, odgovornost i transparentnost u radu treba da bude osigurana i u radu svih radnih tela i sličnih struktura koje glavni organi JLS obrazuju.

## 2.3.9. Popis relevantnih propisa, institucija i literature

### Relevantni propisi

- Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2013), posebno članovi 36, 47–51, 57.
- Zakon o lokalnim izborima (*Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, 34/2010 – US, 54/2011, 12/2020, 16/2020 – autentično tumačenje i 68/2020).
- Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (*Službeni glasnik RS*, br. 21/2016, 113/2017, 113/2017 – dr. zakon, 95/2018 i 114/2021).
- Zakon o inspekcijskom nadzoru (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2015, 44/2018 – dr. zakon, 95/2018)
- 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, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 i 118/2021).
- Krivični zakonik (*Službeni glasnik RS*, br. 85/05, 88/05 – ispravka, 107/05 – ispravka, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19, posebno članovi 359–369).
- Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru (*Službeni glasnik RS*, br. 89/2019).
- Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru (*Službeni glasnik RS*, br. 99/2011 i 106/2013).
- Kodeks ponašanja državnih službenika (*Službeni glasnik RS*, br. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 i 32/2020).
- Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u organima Autonomne pokrajine Vojvodine (*Službeni list APV*, br. 18/2019).

### Modeli akata SKGO

- *Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave*,  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/187/607/1591876075\\_Eticki%20kodeks%20funkcionera%20LS.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/187/607/1591876075_Eticki%20kodeks%20funkcionera%20LS.docx).

- *Model kodeksa ponašanja službenika i nameštenika,*  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/199/675/1531996754\\_KODEKS%20PONASANJA%20SLUZBENIKA%20I%20NAMESTENIKA.doc](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/199/675/1531996754_KODEKS%20PONASANJA%20SLUZBENIKA%20I%20NAMESTENIKA.doc).
- *Model poslovnika skupštine opštine,*  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/812/307/1538123075\\_MODEL%20Poslovnika%20skupstine%20opstine%20SKGO.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/812/307/1538123075_MODEL%20Poslovnika%20skupstine%20opstine%20SKGO.pdf).
- *Model zapisnika o disciplinskoj usmenoj raspravi,*  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/151/748/295/1517482955\\_4.5.3.nacrt%20Zapisnik\\_o\\_discipl\\_usmenoj\\_raspravi\\_20161215.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/151/748/295/1517482955_4.5.3.nacrt%20Zapisnik_o_discipl_usmenoj_raspravi_20161215.docx).

### **Važne institucije**

- Nacionalna akademija za javnu upravu, <https://www.napa.gov.rs>.
- Ministarstvo finansija – Centralna jedinica za harmonizaciju, <https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/centralna-jedinica-za-harmonizaciju/>.

### **Literatura i drugi relevantni izvori**

- Tomašević, T., 2015, *Etika i integritet u javnom sektoru*, Agencija za borbu protiv korupcije,  
<http://www.skgo.org/storage/app/media/dobro-upravljanje/pubs/Etika-i-integritet-u-javnom-sektoru.pdf>.
- Arsenijević, A., 2015, *Biti svoj na svome: Kratak vodič kroz ključne vrednosti zaposlenih u javnom sektoru*, Agencija za borbu protiv korupcije,  
<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/08/ACAS-Leaflet-edukacija.pdf>.
- Agencija za borbu protiv korupcije, 2013, *Priručnik za trening o integritetu*,  
<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Brosura.pdf>.
- Marković, M., 2017, *Priručnik o primeni Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave – Prikaz kroz pitanja i odgovore*, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu,  
<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/publikacija-primena-zakona-o-zaposlenima-u-ap-i-jls-171214.pdf>.
- SKGO/DRI, 2014, *Analiza dosadašnjih izveštaja Državne revizorske institucije u vezi sa radom jedinica lokalne samouprave i teritorijalne autonomije – Zaključci, preporuke i inicijative*,  
<https://www.dri.rs/upload/documents/Publikacije/Analiza%20izvestaja%20DRI%20u%20vezi%20sa%20radom%20JLS.pdf>.

- Ministarstvo finansija, *Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu*, <http://lokalnefinansije.rs/documents/c1/FUK%20prirucnik.pdf>.
- Državna revizorska institucija, 2016, *Izveštaj o reviziji svrsishodnosti – Opravdanost formiranja komisija i drugih stalnih i privremenih radnih tela u javnom sektoru*, <http://dri.rs/pevizuje/uzvesmaju-o-pevizuju/apxuva-2016.363.html> (Sektor za reviziju svrsishodnosti poslovanja, izveštaj br. 2).
- Гајић, Н., Стојановић Керић, М., Јоковић, М., 2020, *Водич за примену Етичког кодекса функционера локалне самоуправе*, СКГО, [www.skgo.org/storage/app/uploads/public/161/916/808/1619168084\\_Vodi%C4%8D%20za%20eti%C4%8Dki%20kodeks%20funkcionera%20ISPRAVKA.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/161/916/808/1619168084_Vodi%C4%8D%20za%20eti%C4%8Dki%20kodeks%20funkcionera%20ISPRAVKA.pdf).

### Izvori na engleskom jeziku

- Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (CLRAE), 1999, *Recommendation 60 (1999) on political integrity of local and regional elected representatives*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=847931&Site=COE>.
- Council of Europe, *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=353945>.
- Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (CLRAE), 2018, *European Code Of Coconduct for all Persons involved in Local and Regional Governance*, <https://rm.coe.int/1680718fbf>.
- United Nations, 2013, *Who Will Be Accountable? Human Rights and the Post-2015 Development Agenda*, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/WhoWillBeAccountable.pdf>.
- OECD, 2014, *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183636-en>.

## 2.4. NAČELA SPOLJAŠNJE KONTROLE LOKALNE SAMOUPRAVE

*Svemoć mi se čini sama po sebi lošom i opasnom. Raspolaganje njome mi se čini iznad ljudskih snaga, ma kolike bile, i nalazim da samo Bog može bez opasnosti biti svemoćan, jer su mu mudrost i pravednost uvek jednake njegovoj moći. Ne postoji ovozemaljska vlast toliko dostojna poštovanja ili sa toliko priznatim svetim pravom kojoj bih dopustio da dejstvuje bez kontrole i da gospodari bez prepreka.*

Aleksis de Tokvil

### KLJUČNI POJMOVI

Spoljašnja (eksterna) kontrola  
Nezavisni organi  
Ombudsman  
Preporuke  
Državna revizorska institucija  
Kontrola javnih nabavki  
Sprečavanje korupcije

### KLJUČNE TEME

Nezavisni organi zaduženi za kontrolu organa vlasti  
Ustavni sud  
Zaštitnik građana  
Državna revizorska institucija  
Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti  
Poverenik za zaštitu ravnopravnosti  
Agencija za sprečavanje korupcije  
Drugi eksterni mehanizmi

### 2.4.1. Pojam i oblici spoljašnje kontrole

U pravnom smislu reči, **kontrola** ima za cilj da spreči odstupanja u delovanju (u ovom slučaju, organa lokalne samouprave) od propisanih ovlašćenja i procedura. U širem kontekstu dobre uprave, kontrola podrazumeva ne samo **kontrolisanje poštovanja propisa**, već obuhvata i **procenu sprovođenja načela** dobre uprave i dobrog upravljanja. Neki od mehanizama kontrole o kojima je ovde reč, iako predstavljaju državne organe, upravo su usmereni na ovaj drugi, širi predmet kontrole (tu se pre svega misli na kontrolu koju obavljaju institucije tipa ombudsmana). Ta, šira kontrola, često je i **preventivna ili savetodavna**, a postupak kontrole pored konstatovanja povreda ili nedostataka, prati i davanje preporuka nadziranom organu kako da unapredi postojeće stanje.



Uz pojam kontrole, u propisima često srećemo i termin **nadzor** i to pre svega u kontekstu pravne kontrole, pa se govori o inspekcijском nadzoru, službenom nadzoru, nadzoru Vlade ili Narodne skupštine.

Kada se govori o kontroli koja se sprovodi u odnosu na organe vlasti (a isti se kriterijumi mogu primeniti i na kontrolu organa lokalne samouprave) često se razlikuju **formalna i neformalna kontrola**, u zavisnosti od toga da li je ta kontrola uređena propisima ili nije. Sa druge strane, i formalna i neformalna kontrola, može se sprovoditi kao:

1. **unutrašnja ili interna kontrola** – unutar organa čiji se rad kontroliše (ili u našem slučaju unutar sistema organa lokalne samouprave) i
2. **spoljašnja ili eksterna kontrola** – kada je mogu obavljati organi ili organizacije koji su izvan tog organa ili sistema.

U odnosu na lokalnu samoupravu, **formalni spoljni mehanizmi** kontrole jesu kontrola koju obavljaju državni organi – pre svega:

- Vlada i organi državne uprave,
- Sudovi,
- Ustavni sud, i
- Nezavisni državni organi:
  - Zaštitnik građana,
  - Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti,
  - Poverenik za zaštitu ravnopravnosti,
  - Državna revizorska institucija,
  - Agencija za sprečavanje korupcije i sl.

Neki od ovih organa, pored svoje kontrolne funkcije – u odnosu na upravu ili u odnosu na širi krug organa javne vlasti – imaju i druge funkcije, prevashodno u domenu **zaštite ljudskih prava**. U tom smislu, posebno se ističu Zaštitnik građana, kao i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, čija je delatnost vezana za ostvarivanje opšte zabrane diskriminacije. O zaštiti prava građana u kontekstu lokalne samouprave više se govori u poglavlju 1.5.

Sa druge strane, i u okviru same lokalne samouprave, postoje oblici **unutrašnje kontrole**, kao što je kontrola koju skupština opštine i opštinsko veće sprovode u odnosu na opštinsku upravu, npr. kroz izveštavanje o radu uprave ili drugostepeni upravni postupak ili interna revizija, koja je pominjana u poglavljima 1.2. i 1.3.

Podjednako važni, posebno kada govorimo o unapređenju dobrog upravljanja, jesu **neformalni mehanizmi kontrole**. I oni mogu biti spoljašnji – kontrola od strane javnosti i javnog mnjenja, građana i njihovih udruženja (o čemu se govori i u poglavljima 1.3. i 2.1.), kontrola od strane medija itd. – ali i unutrašnji, kao što su samokontrola, interpersonalna kontrola, kontrola sindikata i asocijacija itd.

### 2.4.2. Međunarodni standardi

Brojni instrumenti **Ujedinjenih nacija** usmereni na zaštitu ljudskih prava (npr. Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom) ukazuju na potrebu uspostavljanja nezavisnih nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava (engl. *national human rights institutions*). Generalna skupština UN 1993. godine usvojila je Pariske principe, koji utvrđuju standarde za uspostavljanje i funkcionisanje ovih institucija.

Ključne karakteristike nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava treba da budu:

- nezavisnost od vlasti koja je garantovana ustavom ili zakonom;
- pluralizam u pogledu izbora članova (posebno u slučaju kolektivnih tela);
- najširi mogući mandat, uključujući i mogućnost davanja preporuka i predloga za izmenu propisa i politika;
- odgovarajuća istražna ovlašćenja, uključujući mogućnost prijema pritužbi i prosljeđivanja pritužbi nadležnim organima;
- redovno i delotvorno funkcionisanje;
- odgovarajuće finansiranje i odsustvo finansijske kontrole koja bi mogla uticati na njihovu nezavisnost; i
- pristupačnost opštoj javnosti, a posebno marginalizovanim društvenim grupama i organizacijama koje zastupanju njihove interese.

*Pariski principi* postavili su i tipične dužnosti, odnosno poslove koje ove institucije treba da obavljaju:

- praćenje ostvarivanja ljudskih prava i barem godišnje izveštavanje o tome;
- izveštavanje i davanje preporuka vladi, uključujući i potencijalne izmene propisa, u pogledu kršenja ljudskih prava i generalnog stanja ljudskih prava u zemlji, kao i upućivanje odgovarajućih inicijativa (u tu svrhu mogu sprovesti javne istrage, izrađivati studije i izveštaje);
- rešavanje konkretnih slučajeva kršenja ljudskih prava;

- podsticanje harmonizacije domaćih propisa i prakse sa međunarodnim standardima ljudskih prava i ohrabrivanje države da ratifikuje konvencije o ljudskim pravima;
- učešće u izradi nacionalnih izveštaja o primeni konvencija o ljudskim pravima koji se podnose telima UN;
- saradnja sa regionalnim telima i telima UN za zaštitu ljudskih prava, kao i nezavisnim institucijama drugih zemalja; i
- pomoć u formulisanju programa obrazovanja o ljudskim pravima i podizanja svesti o ljudskim pravima, kao i učešće u inicijativama za borbu protiv diskriminacije.

### Međunarodni standardi

Više o *Pariskim principima* UN, uključujući i tekst pogledajte na:  
<https://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation/>

U pogledu nadzora centralnih (odnosno viših nivoa) vlasti u odnosu na lokalnu samoupravu, važne principe postavlja prvenstveno **Evropska povelja o lokalnoj samoupravi** (EPLS) **Saveta Evrope**, koja o tome sadrži poseban član (član 8). Taj nadzor EPLS označava kao administrativni ili upravni nadzor. Imajući u vidu da je EPLS dokument čiji je osnovni cilj da obezbedi garancije lokalne samouprave i njenu samostalnost, ona ističe da takav nadzor može da bude ostvaren samo u propisanim slučajevima i u skladu sa propisanim procedurama i to samo sa ciljem da osigura usaglašenost rada lokalnih vlasti sa Ustavom i zakonom. Kontrola celishodnosti, koja predstavlja intenzivniji oblik kontrole, dozvoljava se samo u vezi sa obavljanjem poverenih poslova lokalne samouprave. Konačno, intervencija kontrolnih vlasti mora biti srazmerna značaju interesa koji se štiti.

U uvodnom tekstu ovog priručnika pomenut je *Kodeks dobrog administrativnog ponašanja* **Evropske unije**, koji je 2001. godine, na inicijativu Evropskog ombudsmana, odobrio Evropski parlament.

### Međunarodni standardi

Tekst *Evropskog kodeksa* (koji je revidiran 2002. godine) pogledajte na:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>.

Sumirajući principe dobrog upravljanja u ovom dokumentu, Evropski ombudsman je kao nezavisni organ koji nadzire organe i administraciju EU, pokazao koliki je

značaj nezavisnih nadzornih organa u sagledavanju primene ovih principa u praksi. Model Evropskog ombudsmana sledili su i neki nacionalni ombudsmani, među kojima i zaštitnik građana Republike Srbije, koji je 2010. godine, po ugledu na Evropski kodeks, izradio *Predlog kodeksa dobre uprave* i Narodnoj skupštini uputio inicijativu za njegovo usvajanje.

### Primeri

Tekst *Odluka o utvrđivanju kodeksa dobre uprave* pogledajte na:

[https://www.ombudsman.rs/attachments/1036\\_Inicijativa%20kodeks%20\(2\).pdf](https://www.ombudsman.rs/attachments/1036_Inicijativa%20kodeks%20(2).pdf)

Pregled načela dobre uprave koji su deo kodeksa:

<https://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava>

U vezi sa nekim od nezavisnih državnih organa koji su predstavljeni u ovom poglavlju, treba pomenuti da su za funkcionisanje svake od njih od značaja i standardi koje postavljaju međunarodne organizacije ili mreže koje okupljaju takve institucije iz različitih zemalja. Takve su npr. Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) i njena evropska sekcija – Evropska organizacija vrhovnih revizorskih institucija (EUROSAI).

### Međunarodni standardi

O aktivnostima ove dve organizacije pogledajte na:

<https://www.intosai.org> i

<https://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/>.

Standarde u vezi sa funkcionisanjem revizorskih sudova ili revizorskih institucija utvrdio je i OECD, u okviru svojih aktivnosti koje se odnose na borbu protiv korupcije i integritet u javnom sektoru:

<https://www.oecd.org/gov/ethics/>

Za rad specijalizovanih organa za borbu protiv korupcije najznačajniji su dokumenti i preporuke Grupe država protiv korupcije (GRECO), međudržavnog tela ustanovljenog 1999. godine pod okriljem Saveta Evrope. Danas ima 49 članica, među kojima je i Srbija. GRECO je zadužen za praćenje pravnih instrumenata Saveta Evrope u oblasti borbe protiv korupcije, uključujući *Dvadeset vodećih principa borbe protiv korupcije* koji obavezuju sve članice GRECO, kao i Preporuku (2010) 10 Saveta ministara o kodeksima ponašanja za javne službenike, čiji prilog je i Model kodeksa ponašanja. O tome će više reči biti i u poglavlju 5.1.

## Međunarodni standardi

Relevantni dokumenti i informacije o aktivnostima GRECO, uključujući izveštaje koji se odnose na Srbiju nalaze se na:

<https://www.coe.int/en/web/greco>

### 2.4.3. Pravni okvir u Srbiji

Ustavni osnov ovih oblika kontrole, kao i u slučaju mehanizama odgovornosti funkcionera i službenika lokalne samouprave (pogledajte poglavlje 1.3.) nalazi se u samom načelu vladavine prava i, detaljnije, u načelu zakonitosti uprave.

Dalje, kada su u pitanju kontrolna ovlašćenja centralne vlasti u odnosu na lokalnu samoupravu, utemeljenje imaju u Zakonu o lokalnoj samoupravi i u Zakonu o državnoj upravi. Delokrug i ovlašćenja nezavisnih državnih organa koji imaju kontrolna ovlašćenja, između ostalog, i u odnosu na lokalnu samoupravu, predviđeni su posebnim zakonima.

Nakon 2000. godine u našem pravnom sistemu pojavljuju se posebni državni organi koji nose atribut *nezavisni*, sa zadatkom da ili deluju kao dodatni mehanizam za zaštitu prava građana ili kao dodatni kontrolni mehanizam, pored onih koji funkcionišu u odnosu između glavnih organa vlasti. Neki od ovih organa obavljaju oba ova zadatka. Prvi takav organ jeste poverenik za informacije od javnog značaja koji je uspostavljen usvajanjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja 2004. godine (a koji od 2008. godine obavlja i poslove u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti), a sledio ga je zaštitnik građana uspostavljen Zakonom o zaštitniku građana iz 2005. godine.

Ustav kao nezavisne državne organe prepoznaje: **Ustavni sud** (koji je u našem pravnom poretku postojao i ranije, sa sličnim delokrugom), **Zaštitnika građana** i **Državnu revizorsku instituciju** (DRI).

O ovim organima postoje i posebni zakoni koji detaljnije uređuju njihov položaj i postupak pred njima. Drugim organima je položaj nezavisnog državnog organa **garantovan zakonima**, što ne umanjuje njihovu ulogu ili položaj u odnosu na organe koje su nadležni da kontrolišu. To su:

- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti – u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti;

- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti – u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije;
- Agencija za sprečavanje korupcije – u skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije;
- Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki – u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Neki od ovih organa kontrolišu isključivo tzv. **organe javne vlasti** (npr. u vezi sa informacijama od javnog značaja) ili njihov **uži krug** (npr. organe uprave i imaoce javnih ovlašćenja, u slučaju Zaštitnika građana i DRI), dok neki kontrolišu **širi krug subjekata** (npr. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u pogledu podataka o ličnosti ili Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, koji kontroliše sve subjekte koji mogu činiti akte diskriminacije, uključujući npr. i privatne poslodavce ili pružaoce komercijalnih usluga).

Jedna od zajedničkih karakteristika ovih organa jeste da inokosne nosioce funkcija u njima (Zaštitnika građana ili poverenike) ili kolegijalna tela (npr. Savet Državne revizorske institucije, Veće Agencije za sprečavanje korupcije, članove Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki) bira **Narodna skupština**, najčešće većinom ukupnog broja poslanika. Takav način izbora nosilaca funkcija obezbeđuje legitimitet i garantuje nezavisnost ovih organa u odnosu na organe (i druge subjekte) koje kontrolišu. Za nosioce ovih funkcija, pored stručnih kvalifikacija, obično se zahteva i da se radi o licima koja uživaju odgovarajući ugled u okviru svoje profesije, jer je pored propisima garantovane nezavisnosti, za njihov položaj i poštovanje ugleda institucije od ključne važnosti – njihov **integritet**.

Dalje su date osnovne karakteristike delokruga ovih nezavisnih organa, postupak i karakter njihovih odluka, odnosno obaveznost i izvršenje tih odluka. Ovi organi pomenuti su u prethodnom poglavlju 2.3., a o nekima će biti reči i u narednim (2.5., 3.1., 4.1. i 6.1).

### 2.4.4. Kontrola centralne vlasti

U kolokvijalnom govoru, izraz *država* često se koristi tako da obuhvata sve ili većinu organa javne vlasti, uključujući tu i centralne i regionalne i lokalne organe vlasti. Za obične građane, koji nemaju iskustvo rada u upravi, i organi lokalne samouprave jesu državni organi. Međutim, sa stanovišta državne organizacije i tzv. vertikalne ili uspravne podele vlasti, lokalna samouprava predstavlja **poseban, samostalan nivo vlasti**, sa sopstvenim organima i sopstvenim nadležnostima.

Garancija samostalnosti lokalne samouprave zahteva da postoje posebna pravila koja uređuju **odnose između njenih organa i centralnih ili državnih organa** (i regionalnih, tamo gde oni postoje), kako kontrola ne bi ugrozila tu samostalnost.

Razliku između kontrole u pogledu **izvornih i poverenih poslova** poznaju i naši propisi. U tom smislu su relevantni pre svega Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o državnoj upravi. Generalno, u pogledu izvornih nadležnosti lokalne samouprave, odnosi lokalnih i centralnih organa zasnovani su pre svega na principu saradnje i međusobne razmene informacija, dok su kod poverenih poslova oni drugačiji, jer su nadzorna ovlašćenja centralnih vlasti (u čijoj su nadležnosti povereni poslovi) intenzivnija. Ona su detaljnije uređena Zakonom o državnoj upravi i sastoje se iz opšteg ovlašćenja za nadzor nad obavljanjem tih poslova i posebnih ovlašćenja, koja uključuju i tzv. supstituciju, odnosno preuzimanje poverene nadležnosti ako se ona ne obavlja na adekvatan način.

Međutim, čak i kod izvornih nadležnosti, nadležno ministarstvo i Vlada, ovlašćeni su zakonom da preduzmu određene mere. Te mere sastoje se u privremenom obustavljanju od izvršenja opštih akata JLS, pokretanju odgovarajućih postupaka pred Ustavnim ili Upravnim sudom (za utvrđivanje nesaglasnosti opštih akata JLS sa zakonom, drugim propisima ili sa statutom JLS), ukazivanje organima na uočene nesaglasnosti ili stavljanje van snage pojedinačnih akata organa JLS, slučaju njihovog nereagovanja na ta ukazivanja.

U veoma izuzetnim slučajevima kada, praktično, dođe do nekog oblika blokade rada organa lokalne samouprave (duže nezasedanje skupštine, nemogućnost izbora izvršnih organa opštine ili nedonošenje statuta ili budžeta, kao najvažnijih akata lokalne samouprave), Vlada može da raspusti skupštinu opštine ili grada i imenuje privremeni organ čiji je zadatak da upravlja JLS do izbora nove skupštine. Dakle, kontrolna ovlašćenja koje organi centralne vlasti imaju na raspolaganju u vezi sa izvornim delokrugom lokalnih vlasti imaju karakter **izuzetnih mera**, koje se primenjuju samo u slučaju neposrednog ugrožavanja zakonitosti i normalnog funkcionisanja organa lokalne samouprave.

Na centralnom nivou, kontrolna ovlašćenja uglavnom imaju organi koji su deo izvršne grane vlasti – tačnije, **Vlada i organi državne uprave**. **Parlament** uglavnom nema direktna kontrolna ovlašćenja u odnosu na lokalnu samoupravu, ali usvajajući zakone u različitim oblastima i razmatrajući izveštaje nezavisnih državnih organa može da ima **posredan uticaj** i na funkcionisanje lokalne vlasti. Tako je i u našem sistemu organizacije vlasti, dok **predsednik Republike**, kao jedan od nosilaca izvršne vlasti nema nikakva nadzorna ovlašćenja u odnosu na organe lokalne samouprave.

Kontrolna ovlašćenja, prirodno, imaju i **sudovi**, kao organi koji primenjujući Ustav i zakone, rešavaju sporove o pravu. U prethodnom poglavlju bilo je reči o nekim vrstama sudskih postupaka u kojima se utvrđuje individualna odgovornost funkcionera i službenika (krivični, prekršajni), odnosno odgovornosti organa lokalne samouprave za štetu koja nastane u njihovom radu (koja se utvrđuje u parničnom sudskom postupku).

U sudskom postupku pred Upravnim sudom mogu se kontrolisati akti organa lokalne samouprave, i to:

- **upravni akti** koje donose opštinska uprava i opštinsko veće (kao drugostepeni organ u stvarima u izvornoj nadležnosti), kao i drugi pojedinačni pravni akti koji se mogu kontrolisati u upravnom sporu. Kontrola Upravnog suda uvek je ograničena na **zakonitost** ovih akata, ali ne i na njihovu celishodnost; i
- izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2018. godine predviđeno je da, u slučaju da ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave, smatra da **opšti akt JLS nije u skladu sa njenim statutom**, ono pokreće postupak pred Upravnim sudom, koji treba da proceni tu usklađenost. Ranije, do reforme uređenja sudova 2010. godine, ovaj je postupak bio u delokrugu Vrhovnog suda).

Za sve sudske postupke karakteristično je to da sudovi isključivo postupaju na osnovu **spoljne inicijative**, odnosno ne pokreću postupke po službenoj dužnosti, pa je neophodno da postoji tužba ili drugi podnesak kojim se odgovarajući postupak pokreće. To se, naravno, ne odnosi na Ustavni sud (koji nije deo pravosuđa, već poseban, nezavisni državni organ zadužen za zaštitu ustavnosti a, ponegde, kao i kod nas, i zaštitu ustavom garantovanih prava) koji može neke od postupaka pokretati i po sopstvenoj inicijativi (pogledajte detaljnije ispod).

**Epilog sudskog postupka**, koji se obično okončava presudom, može biti različit: izricanje sankcije (krivične ili prekršajne), utvrđivanje iznosa naknade štete ili poništavanja odgovarajućeg pravnog akta zbog nezakonitosti. To važi i za navedene sudske postupke koje smo ovde doveli u vezu sa kontrolom rada lokalne samouprave.



## 2.4.5. Kontrola nezavisnih državnih organa

### 2.4.5.1. Ustavni sud

Ustav identifikuje Ustavni sud kao samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode.

Ustavni sud ima veoma širok delokrug. U pogledu kontrole rada lokalne samouprave praktično relevantna su dva postupka koje Ustavni sud sprovodi, a to su:

1. odlučivanje o saglasnosti statuta i opštih pravnih akata organa JLS sa Ustavom i zakonom, i
2. odlučivanje o ustavnim žalbama.

U prvom slučaju, postupak pred Ustavnim sudom pokreće se **predlogom** ovlašćenih predlagača ili na **sopstvenu inicijativu** Ustavnog suda. Pored toga, bilo ko može podneti **inicijativu** za ocenu ustavnosti i zakonitosti opšteg akata JLS, s tim što inicijativa ne obavezuje Ustavni sud da pokrene postupak, već on to može učiniti ako smatra celishodnim. Povodom inicijative, Ustavni sud može pre pokretanja postupka da zatraži **mišljenje skupštine JLS**.

**Ovlašćeni predlagači** su: državni organi, organi lokalne samouprave ili 25 narodnih poslanika. Zakoni obavezuju Vladu ili nadležno ministarstvo, kao državne organe, da takve predloge podnesu Ustavnom sudu. Kada pokrene postupak, Ustavni sud može odrediti tzv. **privremenu meru**, odnosno obustaviti izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje su preduzete na osnovu osporenog opšteg akta.

Kada nađe da statut ili opšti akt JLS (npr. odluka ili pravilnik), odnosno neke njihove odredbe nisu u skladu sa Ustavom ili zakonom, Ustavni sud o tome donosi **odluku** koja se objavljuje u *Službenom glasniku RS* i u službenom glasilu u kojem je objavljen osporeni opšti akt (tj. u ovom slučaju, službeno glasilo JLS). Statut ili opšti akt, odnosno odredbe koje nisu u skladu sa Ustavom ili zakonom **prestaju da važe** danom objavljivanja u *Službenom glasniku RS*.

U proteklih nekoliko godina, Ustavni sud je svojim odlukama dao važne smernice za funkcionisanje sistema lokalne samouprave, na primer, u pogledu ovlašćenja organa lokalne samouprave za donošenje propisa, organizaciju lokalne samouprave, i principe funkcionisanja mesne samouprave. Neke od ovih odluka bile su povod i za izmenu sistemskog zakona o lokalnoj samoupravi.

### Primeri

#### *Izvodi iz odluka Ustavnog suda*

- Jedinica lokalne samouprave nije Ustavom ovlašćena da utvrđuje svoje organe, već samo da propisuje njihovo uređenje i nadležnost, i to u skladu sa Ustavom i zakonom, te su odredbe opšteg akta jedinice lokalne samouprave kojima se utvrđuje da predsjednik skupštine opštine ima više od jednog zamenika, kao i odredbe kojima se proširuje zakonom utvrđen krug lica koja mogu biti na stalnom radu u organima jedinice lokalne samouprave, nesaglasne sa zakonom, a time i sa Ustavom.

*(Odluka Ustavnog suda I UI broj 89/2009 od 19. novembra 2009. godine)*

- Opštinska, odnosno gradska uprava nosilac je upravne funkcije u opštini, odnosno gradu i ona po pitanju akata koje donose organi vlasti u jedinici lokalne samouprave može samo da priprema nacрте tih akata i da ih izvršava, a ne i da ih donosi, jer za to Zakonom nije ovlašćena, što znači da to ovlašćenje nema ni načelnik koji rukovodi opštinskom upravom.

*(Odluka Ustavnog suda I Uo-395/2013 od 3. aprila 2014. godine)*

- Zakonom o lokalnoj samoupravi utvrđena je podela nadležnosti između organa jedinice lokalne samouprave tako što je donošenje opštih akata, osim izuzetka propisanog zakonom, u nadležnosti skupštine, a ne opštinskog veća kao izvršnog organa. Stoga je Opštinsko veće, donošenjem osporenog *Pravilnika*, izašlo iz okvira svoje nadležnosti, što ovaj opšti akt čini nesaglasnim sa zakonom. Osporeni *Pravilnik* je nesaglasan i sa Ustavom, jer prema odredbi člana 19 stav 2 Ustava, opšti akti jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasni sa zakonom.

*(Odluka Ustavnog suda I Uo broj 47/2011 od 10. novembra 2011. godine)*

- Iz odredaba Ustava i Zakona o lokalnoj samoupravi proizlazi da mesna zajednica nije jedinica lokalne samouprave, niti je element teritorijalne organizacije Republike Srbije, već saglasno stavu Ustavnog suda, ona predstavlja asocijaciju građana zasnovanu na interesnim principima, u okviru koje građani zadovoljavaju određene opšte, zajedničke i svakodnevne potrebe, odnosno za sve iste jednake potrebe i interese. Takođe, iz navedenih odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi proizlazi da se odlukom skupštine opštine, uz prethodno pribavljeno mišljenje građana, samo obrazuju ili ukidaju mesne zajednice i drugi oblici mesne samouprave i utvrđuje područje za koje se obrazuju, a da se statutom opštine kao aktom više pravne snage uređuje osnivanje i rad mesnih zajednica. Poslovi koje vrši mesna zajednica, njeni organi i postupak njihovog izbora, organizacija i rad organa, način odlučivanja i druga pitanja od značaja za rad mesne zajednice uređuju se aktima mesne zajednice, u skladu sa statutom opštine i aktom o osnivanju [...] Ustavni sud je ocenio da Skupština gradske opštine [...], saglasno zakonskim rešenjima, nije ovlašćena da svojom odlukom uređuje navedena pitanja jer se ta pitanja autonomno uređuju aktima mesne zajednice, u skladu sa odgovarajućim odredbama statuta grada i gradske opštine.

*(Odluka Ustavnog suda I Uo-390/2013 od 11. maja 2017. godine)*

Drugi relevantan postupak koji ovde detaljnije prikazujemo jeste postupak po **ustavnoj žalbi**. Ustavna žalba, i u našem i u drugim pravnim sistemima gde postoji, predstavlja pravno sredstvo namenjeno zaštiti ljudskih prava i to u poslednjoj nacionalnoj instanci. Prema Ustavu, ovo pravno sredstvo može da iskoristi svako ko smatra da mu je **pojedinačnim aktom ili radnjom** (npr. rešenjem donetim u upravnom postupku, radnji komunalne milicije ili inspektora i sl.) **državnog organa ili organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja** (što obuhvata organe lokalne samouprave) **povređeno ili uskraćeno pravo ili sloboda zajemčena Ustavom** (dakle, ne bilo koje pravo, nego samo ona koja su garantovana Ustavom), ako su **iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva** za njihovu zaštitu (odnosno, u najvećem broju slučajeva, ako se podnosilac već obraćao redovnom sudu).

Postupak po ustavnoj žalbi drugačiji je od postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata JLS i ovde neće biti detaljnije predstavljan. Ono što je relevantnije za teme ovog priručnika jesu potencijalne posledice odluka Ustavnog suda po ustavnoj žabi. Ovom odlukom Ustavni sud utvrđuje da li je aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno pravo i ako utvrdi da jeste – može **poništiti pojedinačni akt, zabraniti dalje vršenje radnje** ili odrediti preduzimanje druge mere ili radnje kojom se otklanjaju štetne posledice utvrđene povrede ili uskraćivanja zajemčenih prava i sloboda i odrediti način pravičnog zadovoljenja podnosioca. Takođe, ovom odlukom Ustavni sud odlučuje i o zahtevu podnosioca ustavne žalbe za **naknadu materijalne, odnosno nematerijalne štete**. Odluka Ustavnog suda kojom je uvažena ustavna žalba ima pravno dejstvo od dana dostavljanja učesnicima u postupku.

## Primeri

### *Izvod iz odluke Ustavnog suda*

Usvaja se ustavna žalba X i utvrđuje da je Opštinska uprava opštine Z, donošenjem zaključka o stvarnoj nenadležnosti, propustila da odluči o zahtevu podnosioca ustavne žalbe za promenu podataka o polu i time povredila njegovo pravo na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti zajemčeno članom 23 Ustava Republike Srbije, kao i pravo na poštovanje privatnog života zajemčeno članom 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Utvrđuje se da su organi iz člana 6 stavova 2 i 4 Zakona o matičnim knjigama stvarno nadležni da odlučuju o zahtevu za upis promene podataka o polu, pa se nalaže Opštinskoj upravi opštine Z da, u roku od 30 dana od dana dostavljanja ove odluke, odluči o zahtevu podnosioca ustavne žalbe za promenu podataka o polu u matičnoj knjizi rođenih.

*(Odluka Ustavnog suda broj UŽ-3238/2011 od 8. marta 2012. godine)*

Napomena: Od ustavne žalbe, koju podnose po pravilu pojedinci za zaštitu svojih ljudskih prava, treba razlikovati druge žalbe koje se takođe podnose Ustavnom sudu, a među kojima je i žalba koju JLS može podneti ako smatra da joj se pojedinačnim aktom ili radnjom onemogućava vršenje nadležnosti opštine (predviđena član 193 stav 1 Ustava) – tzv. komunalna ustavna žalba.

### 2.4.5.2. Zaštitnik građana

Zaštitnik građana je takođe nezavisni državni organ predviđen Ustavom, zadužen da štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja” (član 138 Ustava). Zakonom o Zaštitniku građana predviđeno je da je on ovlašćen da kontroliše rad **organa uprave** (što je pojam koji obuhvata uprave JLS, odnosno druge organizacije koje ona osniva), ako se radi o **povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata**.

Treba imati u vidu da, pored kontrole koju sprovodi Zaštitnik građana, lokalna uprava i javne službe mogu biti predmet nadzora **lokalnog ombudsmana**, ako je on imenovan u konkretnoj JLS. Pored lokalnog ombudsmana, čija je funkcija da nadzire primenu lokalnih propisa, na teritoriji Vojvodine deluje i **Pokrajinski ombudsman**, koji nadzire rad organa uprave koji primenjuju pokrajinske propise. Zakonom o Zaštitniku građana predviđeno je da ove institucije **međusobno saraduju** i da, ako prime pritužbu koja nije u njihovom delokrugu, nju ne odbacuju, već je dostavljaju nadležnom ombudsmanu.

Kada utvrdi da postoje nedostaci u radu organa uprave, Zaštitnik građana upućuje **preporuku** organu u vezi sa tim kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti. Pritom, treba imati u vidu da Zaštitnik građana ne kontroliše prostu zakonitost rada uprave, već kontroliše **pravilnost rada uprave**, što se može posmatrati i kao poštovanje principa dobre uprave. Već je pomenut *Predlog kodeksa dobre uprave*, koji je pre nekoliko godina dao Zaštitnik građana, po ugledu na Evropskog ombudsmana, i čije principe sledi u praksi. Otuda i specifičan karakter odluka Zaštitnika građana – preporuke, umesto prinudno izvršivih odluka, koje donose drugi organi.

Organ kojem je Zaštitnik građana uputio preporuku dužan je da u roku od 60 dana (izuzetno, taj rok može biti i kraći) **obavesti Zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci** i otklonio nedostatak, odnosno da ga obavesti o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci. Ako organ uprave ne postupi po preporuci, Zaštitnik građana može o tome da **obavesti javnost, Narodnu skupštinu i Vladu**, a može i da preporuči utvrđivanje **odgovornosti funkcionera** koji rukovodi organom uprave.

## Primeri

### *Preporuke Zaštitnika građana*

Opštinska uprava opštine X, Odeljenje za urbanizam, načinila je propust u radu, nauštrb principa dobre uprave, pravne sigurnosti i ostvarivanja prava pritužioca na blagovremeno postupanje po njegovom zahtevu za izdavanje lokacijske dozvole, s obzirom na to da ni nakon više od četiri godine nije donela na zakonu zasnovanu odluku, i to tako što:

- nije postupala po obavezujućim uputstvima sadržanim u rešenjima Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, kao drugostepenog organa, usled čega je došlo do odugovlačenja postupka i višestrukog poništaja donetih odluka organa Opštinske uprave opštine X;
- nije blagovremeno odlučivala u ponovnim postupcima, a nakon zadnje odluke drugostepenog organa [...] kojim je ponovo poništeno prvostepeno rešenje, još uvek nije doneta odluka.

Na osnovu utvrđenih nedostataka u radu, Zaštitnik građana upućuje Opštinskoj upravi opštine X, sledeću preporuku:

Potrebno je da Opštinska uprava opštine X, bez odlaganja, u skladu sa svojim upravo-pravnim ovlašćenjima, saglasno odredbama 232 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku postupi po rešenju Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i donese novu, na zakonu zasnovanu odluku poštujući obavezujuća pravna shvatanja i primedbe drugostepenog organa.

Opštinska uprava opštine X preduzeće sve potrebne mere kako bi se obezbedilo blagovremeno odlučivanje u upravnim stvarima, uz poštovanje zakonom propisanih rokova i voditi računa da se u ponovnim postupcima u potpunosti postupa po nalogima i primedbama drugostepenog organa.

*(Preporuka Zaštitnika građana br. 10290 od 30.3.2018. godine)*

\* \* \*

Skupština opštine Y, preko predsednika Skupštine opštine, povredila je Ustav Republike Srbije i Zakon o javnom informisanju i medijima time što je pritužiocu, iz razloga koji nisu predviđeni zakonom, niti su bliže propisani Poslovníkom Skupštine opštine Y, onemogućila prisustvovanje i praćenje javnih sednica skupštine opštine, čime je pritužiocu, kao novinaru i uredniku sredstva javnog informisanja, u dužem vremenskom periodu, uskratila ostvarivanje ustavom zagarantovane slobode izražavanja, odnosno slobode medija. Na osnovu utvrđenih nedostataka u radu, Zaštitnik građana upućuje Skupštini opštine Y sledeće preporuke:

I Potrebno je da Skupština opštine Y, odnosno predsednik Skupštine opštine Y, u skladu sa zakonom, pritužiocu uvek omogućí prisustvovanje i praćenje sednica koje su otvorene za javnost, kada pritužilac, kao predstavnik sredstva javnog informisanja, zahtev za praćenje sednice podnese u svemu prema Poslovníku Skupštine opštine Y.

Skupština opštine Y, odnosno njen predsednik će, ubuduće, prilikom razmatranja zahteva predstavnika medija za praćenje rada njenih sednica ispitivati isključivo uslove za odobravanje prisustva predstavnika medija skupštinskim sednicama koji su definisani Poslovníkom skupštine opštine Y.

III Skupština opštine Y će, preko predsednika skupštine opštine, zbog utvrđene povrede prava i slobode, pritužiocu uputiti pisano izvinjenje.

Organ opštine Y obavestiće Zaštitnika građana, u roku od 60 dana od dana prijema ove preporuke, o postupanju po istoj, uz dostavljanje relevantne dokumentacije i drugih dokaza na osnovu kojih se sa sigurnošću može utvrditi da je postupljeno po preporuci Zaštitnika građana.

*(Preporuka Zaštitnika građana br. 5940 od 27.2.2019. godine)*

\* \* \*

Opštinska uprava opštine Z nije ispunila zakonom propisanu obavezu saradnje sa Zaštitnikom građana, jer ni na ponovljene zahteve nije dostavila traženo izjašnjenje na konkretne okolnosti, i na taj način je onemogućila utvrđivanje činjenica od značaja za postupak koji je vodio Zaštitnik građana. Ovakvo postupanje Opštinske uprave opštine Z koje se ogleda u neostvarivanju obaveze saradnje sa Zaštitnikom građana, predstavlja kršenje obaveza propisanih zakonom kao i povredu principa dobre uprave, a na štetu prava građana.

*(Preporuka Zaštitnika građana, br. 39630 od 30.12.2019. godine)*

Preporuke koje Zaštitnik građana daje u postupcima kontrole pogledajte na veb-prezentaciji: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33>

### 2.4.5.3. Državna revizorska institucija

Državna revizorska institucija (DRI) jeste **najviši državni organ revizije** javnih sredstava u Republici Srbiji. Ona obavlja revizije:

1. **finansijskih izveštaja,**
2. **pravilnosti poslovanja i**
3. **svrsishodnosti poslovanja.**

Među **subjekte revizije** spada veoma veliki broj organa i organizacija – svi korisnici javnih sredstava. Između ostalih, tu su i jedinice lokalne samouprave, kao i javna preduzeća, ustanove i druge organizacije čiji su one osnivač.

## Primeri

Na veb-prezentaciji DRI pogledajte koji su subjekti na lokalnom nivou trenutno predmet revizije: <https://www.dri.rs/revizije/revizije-u-toku.79.html>.

O sprovedenoj reviziji, DRI sastavlja **izveštaj**, sa mišljenjem koje je subjekt revizije dužan da razmotri i da preduzme mere za otklanjanje nepravilnosti i nesvrishodnosti utvrđenih u izveštaju. Ako nađe da kod subjekta postoji kršenje obaveza dobrog poslovanja, DRI može istaći **zahtev za preduzimanje mera**. Taj zahtev upućuje organu za kojeg oceni da može u granicama svoje nadležnosti da preduzme mere protiv subjekta revizije. Organ kojem je upućen zahtev za preduzimanje mera dužan je da, u roku od 30 dana obavesti DRI o preduzimanju mera odnosno dostavi obrazloženje zašto mere nije preduzeo.

Ako je reč o teškom kršenju obaveze dobrog poslovanja, DRI o tome obaveštava **Narodnu skupštinu**. Radno telo Skupštine nadležno za nadzor budžeta i drugih javnih sredstava, posle obavljenog pretresa na koji se poziva i korisnik javnih sredstava koji je bio subjekt revizije, u granicama svoje nadležnosti, donosi zaključak o preporukama i merama koje treba preduzeti usled teškog kršenja obaveze dobrog poslovanja.

Ako je reč o teškom kršenju obaveze dobrog poslovanja DRI takođe upućuje **poziv za razrešenje odgovornog lica i o tome obaveštava javnost**. Organ kojem je upućen poziv za razrešenje odgovornog lica, o pozivu mora odlučivati i o svojoj odluci obavestiti DRI u roku od 15 dana.

DRI takođe podnosi zahtev za pokretanje **prekršajnog postupka**, odnosno **krivičnu prijavu** nadležnom organu, ako u postupku revizije otkrije radnje koje ukazuju na postojanje prekršaja ili krivičnog dela. Takođe, DRI je dužna da obavesti **nadležnog pravobranioca** o slučajevima kada je naneta šteta javnoj imovini.

## Primeri

### *Iz prakse DRI*

Opština X je u 2017. godini preuzela obaveze u iznosu od najmanje 31,3 miliona dinara iznad odobrenih aprocijacija (od čega se 27,5 miliona odnosi na dug od pre 2010. godine); preuzela je obaveze ili izvršila isplatu za nabavku, dobara usluga i radova u iznosu od najmanje 121,8 miliona dinara što nije u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama (od čega 22,4 miliona bez sprovedenog postupka javne nabavke i 99,4 miliona dinara bez poštovanja zakonskih procedura u postupcima javnih nabavki) i isplatila najmanje 8,1 miliona dinara zaposlenima više od dozvoljenog iznosa.

Rukovodstvu opštine X, DRI je dala 11 preporuka, i to: da obaveze preuzimaju najviše do iznosa odobrene aproprijacije; da obaveze preuzimaju i rashode i izdatke izvršavaju u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama i da rashode za zaposlene obračunavaju i isplaćuju u skladu sa zakonskim propisima. Opštini X ostavljen je rok od 90 dana da nedostatke ispravi i o tome obavesti DRI, odnosno da dostavi tzv. odazovni izveštaj, što je opština i učinila, a DRI na osnovu njega procenila da su preduzete mere otklanjanja nepravilnosti odgovarajuće.

\* \* \*

Utvrđena je neusaglašenost podataka o ostvarenim prihodima od zakupa poslovnog prostora koji izdaje Grad Y u iznosu od 549 hiljada dinara. U glavnoj knjizi trezora na kontu 742.142 evidentiran je prihod u iznosu od 8.066 hiljada dinara dok je na potražnoj strani konta 122.100 evidentiran promet od 7.517 hiljada dinara, u toku postupka revizije nije nam prezentovan podatak na šta se odnosi razlika od 549 hiljada dinara, iz čega sledi da Grad Y nije u potpunosti uspostavio pomoćnu evidenciju za prihode ostvarene na ovom uplatnom računu; ručno vođena evidencija potraživanja od zakupa poslovnog prostora nije pouzdana u delu koji se odnosi na računsku tačnost iskazanih salda. I u ovom slučaju, DRI je ocenila da su mere date u odazivnom izveštaju bile zadovoljavajuće.

\* \* \*

Više o praksi DRI u vezi sa lokalnom samoupravom i u publikaciji *Analiza dosadašnjih izveštaja Državne revizorske institucije u vezi sa radom jedinica lokalne samouprave i teritorijalne autonomije*, SKGO, 2014: [http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/871/1520958710\\_Analiza\\_izvestaja\\_DRI\\_u\\_vezi\\_sa\\_radom\\_JLS.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/871/1520958710_Analiza_izvestaja_DRI_u_vezi_sa_radom_JLS.pdf)

### 2.4.5.4. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) jeste samostalan i nezavisan državni organ zadužen da prati primenu ustavnih jemstava prava na pristup podacima u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja i zaštite podataka o ličnosti. Poverenik postupa po:

1. **žalbama** – u slučaju informacija od javnog značaja, Poverenik o žalbama odlučuje rešenjima koja su **obavezujuća, konačna i izvršna** i mogu se sprovesti u postupku upravnog izvršenja, odnosno Poverenik ih može sprovesti i **prinudom**, izricanjem novčanih kazni, a u tome mu pomaže Vlada, primenom mera iz svoje nadležnosti, odnosno obezbeđivanjem izvršenja rešenja neposrednom prinudom; i



2. **pritužbama** – u slučaju zaštite podataka o ličnosti, pri čemu se zapravo u ovom slučaju pokreće inspekcijski nadzor Poverenika, a na osnovu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine, kojim je Poverenik dobio inspekcijska ovlašćenja, u čijem vršenju primenjuje odredbe Zakona o inspekcijskom nadzoru, pri čemu, u sklopu tih ovlašćenja, Poverenik može da preduzima i korektivne mere, kao i da pokrene postupak pred sudom ili drugim organom.

Konačno, oba zakona predviđaju i da određena nepostupanja po zakonskim odredbama povlače **prekršajnu odgovornost**, kako organa vlasti, tako i odgovornih lica. Na primer, ako ne postupe po rešenju Poverenika, ne izda informaciju u traženom obliku, a ima za to tehničke mogućnosti ili uslovljava pristup informacijama uplatom troškova u iznosu većem od propisanog. Takođe, prekršaj postoji kada rukovalac ili obrađivač obrađuju podatke suprotno propisanim načelima obrade ili u druge svrhe, osim onih koje su u skladu sa zakonom.

Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, Poverenik je, kao i svaki drugi inspekcijski organ, ovlašćen da podnese **zahtev za pokretanje prekršajnog postupka** ako utvrdi da je došlo do povrede tog zakona, odnosno može da izrekne **kaznu za prekršaj** za koji je propisana novčana kazna u fiksnom iznosu.

## Primeri

### *Iz prakse Poverenika – Informacije od javnog značaja*

Opština Z je od Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti zatražila mišljenje o postupanju po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja u slučaju kada se zahtev odnosi na informacije iz ugovora u vezi sa raspolaganjem poslovnim prostorom opštine budući da ugovori sadrže podatke o zakupcima, te da li je neophodno da se prethodno pribavlja njihova saglasnost za dostavljanje podataka tražiocima, kao i to da li se ugovori moraju fotokopirati s obzirom na to da ih ima na desetine, odnosno na koji način treba postupiti da bi se ispoštovao Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.

U vezi s tim, Poverenik je dostavio odgovor u kome je iznet načelan stav po ovom pitanju: Nesporno je da informacije iz ugovora koje opština zaključuje sa zakupcima poslovnog prostora jesu informacije od javnog značaja [...], u pogledu kojih postoji zakonska pretpostavka o opravdanom interesu javnosti da zna [...]. Zakon doista daje mogućnost organu vlasti da ograniči ili uskrati pristup informacijama kada utvrdi i dokaže da postoji pretežniji legitimni interes iz članova 9 i 14 koji bi pristupom informacijama bio povređen.

Budući da se konkretno radi o informacijama o raspolaganju poslovnim prostorom opštine tj. o raspolaganju javnim resursima za koje uvek postoji jak interes javnosti da zna, uključujući i imena lica sa kojima organi vlasti zaključuju pravne poslove, teško da bi organ vlasti mogao dokazivati suprotno, pod vidom zaštite prava na privatnost, obzirom da su ovakve situacije, odnosno događaji obuhvaćeni izuzecima od prava na privatnost iz člana 14 stav 1 tačka 2 Zakona i da lica koja posluju sa državom ne mogu imati očekivanja zaštite privatnosti u meri u kojoj to očekuju tzv. obični građani.

Imajući u vidu da ugovori o zakupu poslovnog prostora sadrže i druge podatke o ličnosti u pogledu kojih javnost ne treba da ima interes da zna i čija bi obrada bila prekomerna tj. nesrazmerna svrsi, to je kod postupanja po zahtevu za pristup, potrebno prethodno zaštititi i učiniti nedostupnim one podatke o ličnosti iz ugovora čijom opštom dostupnošću bi se moglo povrediti pravo na privatnost, kao npr. podaci o adresi stanovanja, JMBG, br. lične karte i sl., a u skladu sa članom 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, o izdvajanju informacija. Zaštitu navedenih podataka nalaže primena načela srazmernosti, jednog od osnovnih načela za obradu podataka o ličnosti iz člana 8 Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti [...], budući da stavljanje na uvid i/ili drugi način činjenja dostupnim informacija tj. podataka o ličnosti, predstavlja radnju obrade podataka u smislu člana 3 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Imajući u vidu napred navedeno, tj. mogućnost organa da na opisani način zaštititi one podatke o ličnosti čija obrada bi bila prekomerna i koja bi zadirala u privatnost, organ vlasti nije u obavezi da pribavlja saglasnost lica za obradu njegovih podataka pre dostavljanja kopije ugovora o zakupu tražiocu informacija.

Način ostvarivanja prava na pristup informacijama, po zakonu, opredeljuje tražilac informacije, pa obaveza organa u pogledu dostavljanja kopija ugovora zavisi od sadržine zahteva, tj. da li je zahtevan samo uvid u ugovore, kopije ugovora ili oboje. Pri tome, broj ugovora, tj. sam obim traženih informacija ne sme biti razlog uskraćivanja prava tražiocu, s pozivom npr. na zloupotrebu prava iz člana 13 Zakona, koja odredba se mora tumačiti krajnje restriktivno, tj. samo za situacije kada se prepoznaje očigledno nerazuman zadatak za organ tj. maltretiranje organa.

*(Mišljenje Poverenika broj: 011-00-00333/2013-03 od 15. 05. 2013. godine)*

\* \* \*

### *Iz prakse Poverenika – Zaštita podataka o ličnosti*

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti podneo je Višem javnom tužilaštvu u Beogradu (Posebnom odeljenju za borbu protiv visokotehnološkog kriminala) krivičnu prijavu protiv NN službenog lica u opštini X, zbog postojanja osnovane sumnje da je počinjeno krivično delo „Neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka iz člana 146 stav 3 KZS. Prethodno je Poverenik, povodom prijave [...] pokrenuo postupak nadzora nad primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, prema Centru za socijalni rad X, Sportsko-kulturnom centru X i potom prema opštini X.

Informacije dobijene u postupku nadzora prema dva navedena centra, ukazuju na to da su lični podaci građana dostavljani opštini X na zahtev iz opštine. Ti podaci, među kojima i oni zakonom predviđeni kao naročito osetljivi, podaci o socijalnoj i materijalnoj obezbeđenosti, novčanoj pomoći i sl., kasnije su učinjeni dostupnim neograničenom krugu lica, tako što su objavljeni na Fejsbuk stranici „XYZ”.

*(preuzeto sa veb-prezentacije Poverenika)*

O pristupu informacijama od javnog značaja govori se i u poglavlju 2.1., a o zaštiti podataka o ličnosti u poglavlju 1.5.

### 2.4.5.5. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti jeste takođe nezavisni i samostalni državni organ koji postupa po **pritužbama na diskriminaciju**, između ostalog, i pred organima javne vlasti. Diskriminatorско ponašanje službenih lica uprave smatra se težom povredom radne dužnosti. Prema Zakonu o zabrani diskriminacije, Poverenik daje **mišljenje** o tome da li je došlo do povrede odredaba Zakona u roku od 90 dana od dana podnošenja pritužbe, i o tome obaveštava podnosioca i lice protiv kojeg je pritužba podneta. Uz mišljenje da je došlo do povrede odredaba ovog zakona, Poverenik **preporučuje** licu protiv kojeg je podneta pritužba način otklanjanja povrede prava. Lice kome je preporuka upućena dužno je da postupi po preporuci i otkloni povredu prava u roku od 30 dana od dana prijema preporuke, kao i da o tome obavesti Poverenika. Ako lice kome je preporuka upućena ne postupi po preporuci, odnosno ne otkloni povredu prava, Poverenik mu izriče **meru opomene**. Ako to ne učini ni u roku od 30 dana od izricanja opomene, Poverenik može o tome **izvestiti javnost**. Pored toga, Poverenik može podnositi **prekršajne prijave** zbog povrede prava iz Zakona o zabrani diskriminacije i može podneti **tužbu zbog diskriminacije**, u svoje ime a uz saglasnost i za račun diskriminisanog lica.

Više o praksi Poverenika pogledajte i u poglavlju 4.1.

### Primeri

*Iz prakse Poverenika za zaštitu ravnopravnosti*

Poverenik je doneo mišljenje da JP „E.” nije povredilo odredbe Zakona o zabrani diskriminacije, dok je Opština X, propisivanjem načina obračuna u članu 6 *Pravilnika* o načinu raspodele i obračunu troškova krajnjim kupcima za isporučenu toplotnu energiju, koji je u neopravdano nepovoljniji položaj stavio lica koja, zbog slabog imovnog stanja,

nisu u mogućnosti da uvedu alokatore povredila odredbe člana 7 Zakona o zabrani diskriminacije. Poverenik je preporučio Opštini da u skladu sa svojim nadležnostima uskladi *Pravilnik* o načinu raspodele i obračunu troškova krajnjim kupcima za isporučenu toplotnu energiju sa odredbama Zakona o zabrani diskriminacije.

\* \* \*

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti dala je mišljenje da je Skupština opštine Y u postupku izbora predsednika, zamenika predsednika i članova opštinskog veća izvršila diskriminaciju žena na osnovu pola i prekršila odredbe Zakona o ravnopravnosti polova i Zakona o zabrani diskriminacije. Skupštini opštine Y preporučeno je da otkloni posledice diskriminatornog postupanja u postupku izbora članova izvršnih organa opštine i obezbedi ravnopravnost polova i ostvarivanje jednakih mogućnosti, da u okviru svojih nadležnosti i poslova vezanih za ravnopravnost polova podstiče ravnopravnost polova, kao i da ubuduće vodi računa da u okviru obavljanja poslova iz svoje nadležnosti ne krši antidiskriminacione propise.

### 2.4.5.6. Agencija za sprečavanje korupcije

*Napomena:* Do septembra 2020. godine agencija je nosila naziv Agencija za borbu protiv korupcije.

Agencija za sprečavanje korupcije (Agencija), između ostalog:

- nadzire sprovođenje strateških dokumenata u oblasti sprečavanja korupcije;
- podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o njihovom sprovođenju sa preporukama za postupanje;
- daje odgovornim subjektima preporuke kako da otklone propuste u sprovođenju strateških dokumenata i inicira izmene i dopune strateških dokumenata;
- pokreće i vodi postupak u kojem se odlučuje o postojanju povreda Zakona o sprečavanju korupcije i izriče mere u skladu sa ovim zakonom;
- rešava o sukobu interesa;
- nadzire primenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti; i
- vodi registre funkcionera i njihove imovine
- vodi registar lobista, registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje i obavlja druge poslove u skladu sa Zakonom o lobiranju, itd.

Više o svim poslovima Agencije pogledajte u poglavlju 6.1.

**Javni funkcioner**, u smislu Zakona o sprečavanju korupcije jeste „svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organu javne vlasti, osim lica koja su predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednog društva koje je organ javne vlasti”.

## Primeri

### *Iz prakse Agencije za sprečavanje korupcije*

Utvrđuje se da je AA, predsednik opštine X, postupio suprotno odredbi člana 29 stav 2 Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije, jer je tokom vršenja navedene javne funkcije na internet prezentaciji opštine X dana DD.MM.GGGG. godine objavljen intervju sa njim pod naslovom „Intervju sa predsednikom opštine AA: Najvažniji je ekonomski oporavak” i tom prilikom pozvao građane da glasaju za XY stranku, na koji način je imenovani iskoristio javni resurs i to internet prezentaciju opštine X za promociju XY stranke na čijoj izbornoj listi je kandidat za odbornika Skupštine opštine X 2020. godine pod rednim brojem Z, pa mu se, na osnovu odredbe člana 51 stav 1 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije izriče mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje sa javne funkcije predsednika opštine X.

\* \* \*

Utvrđuje se da je XY, odbornik skupštine opštine Z, postupio suprotno članovima 27 i 32 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, jer je tokom vršenja javne funkcije privredno društvo XYZ d. o. o. iz Z, čiji je on vlasnik i ovlašćeni zastupnik, učestvovalo u postupku javne nabavke br. X/XX Instalacija centralnog grejanja koju je sprovodilo JKP stambeno „Z”, čiji je osnivač Skupština opštine Z, čime je ugrozio poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije, a da o sumnji na postojanje sukoba interesa koji je imao u ovoj situaciji nije pismeno obavestio Skupštinu opštine Z i Agenciju za borbu protiv korupcije. Agencija objavljuje odluke o izricanju mera na svom veb-sajtu. Sve donete odluke pogledajte na:

<http://www.acas.rs/praksa-agencije/odluke/>.

Zakonom o Agenciji za sprečavanje korupcije predviđeni su takođe i prekršaji i jedno krivično delo (neprijavlivanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini) u vezi sa nepoštovanjem njegovih odredaba, koji se kao i drugi prekršaji i krivična dela utvrđuju u odgovarajućim sudskim postupcima.

### **2.4.5.7. Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je samostalan i nezavisan organ Republike Srbije, koji obezbeđuje zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Postupak zaštite prava čine postupak koji sprovodi naručilac (prethodni postupak) i postupak pred Republičkom komisijom. Osnovna zakonska novina u postupanju

naručioca u prethodnom postupku sastoji se u tome što naručilac nema ovlašćenje da oceni navode zahteva za zaštitu prava osnovanim i u celini poništi postupak javne nabavke, već je dužan da dostavi odgovor na podneti zahtev Republičkoj komisiji u kojem će da se izjasni na sve navode zahteva. Dakle, ako je naručilac prethodnom proverom zahteva za zaštitu prava utvrdio da je podneti zahtev uredan, on može, ukoliko smatra da su navodi zahteva osnovani da usvoji zahtev za zaštitu prava i delimično poništi postupak ili ukoliko smatra da navodi nisu osnovani ili da osnovanost navoda može dovesti do poništenja postupka u celini, dostaviti odgovor Republičkoj komisiji u kome će se izjasniti na sve navode zahteva za zaštitu prava i dostaviti celokupnu dokumentaciju iz postupka javne nabavke, radi odlučivanja Republičke komisije o zahtevu za zaštitu prava,

Pored toga, Komisija ima široka **kontrolna i represivna ovlašćenja**:

- prati i kontroliše sprovođenje svojih odluka;
- izriče novčane kazne naručiocu i odgovornom licu naručioca;
- poništava ugovor o javnoj nabavci u skladu sa zakonom;
- podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka kada postupajući u okviru svojih nadležnosti utvrdi da je učinjena povreda Zakona o javnim nabavkama koja može da bude osnov prekršajne odgovornosti i
- Saraduje sa domaćim i stranim institucijama i stručnjacima u oblasti javnih nabavki, u cilju unapređenja sistema javnih nabavki, a naročito zaštite prava i drugih postupaka iz nadležnosti Republičke komisije
- A obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom.

Praksu Komisije pogledajte na veb-prezentaciji <http://kjn.rs/zastita-prava/>.

### 2.4.5.8. Praćenje postupanja po odlukama nezavisnih državnih organa

Postupanje po preporukama i drugim aktima jeste zakonska obaveza, pa su i organi JLS dužni da to čine. Međutim, JLS koja želi da bude prepoznata i kao dobra, odnosno odgovorna uprava, treba da učini i više od toga. Zbog toga se preporučuje opštinama i gradovima da uspostave mehanizam za prijem, sistematizovanje, postupanje i praćenje postupanja po preporukama i drugim aktima nezavisnih državnih organa. To može biti poseban **registar ili baza podataka** koji bi na jednom mestu sadržao sve ono što kroz izveštaje stigne kao preporuka za postupanje organa JLS, odnosno što stigne kao pojedinačno rešenje/akt. Taj registar treba da sadrži plan postupanja po preporukama i rokove, kao i plan za izveštavanje po sprovedenim preporukama.

## 2.4.6. Drugi oblici spoljašnje kontrole

Pored gore opisanih formalnih mehanizama spoljašnje kontrole, na početku je rečeno da postoje i **neformalni oblici kontrole** koji se, u određenim situacijama, mogu pokazati ili podjednako ili čak više efikasni od „tradicionalnih” i propisima uređenih mehanizama formalne kontrole. Oni su važni jer predstavljaju odraz načela na kojima počivaju demokratska društva i odgovaraju poziciji građana i javnosti u takvom društvu. U tom smislu, posebno je važna kontrola od strane javnosti i javnog mnjenja, medija, građana i njihovih udruženja.

U osnovi svih oblika kontrole, iako nisu uređeni propisima, stoji **pravo građana i javnosti da budu obavešteni o radu uprave** i drugih organa vlasti.

Pošto ovi oblici kontrole nisu zakonom (ili drugim propisima) uređeni, pa samim tim i obavezni, za njihovo redovno i delotvorno funkcionisanje neophodno je stvoriti odgovarajuće preuslove. **Stvaranje tih preuslova prevashodni je zadatak onih koji treba da budu predmet te kontrole.** U kontekstu tema koje se obrađuju u okviru ovog priručnika, organi lokalne samouprave treba da obezbede uslove u kojima je **medijima, građanima i organizacijama civilnog društva omogućeno da budu pravovremeno i potpuno informisani, kao i da mogu da postavljaju pitanja i da na ta pitanja dobiju celovit odgovor.** Obezbeđenje takvih uslova i stimulisanje takve prakse mogu se smatrati primerima dobrog upravljanja.

Skorašnja preporuka Saveta ministara Saveta Evrope koja se odnosi na nadzor nad aktivnostima lokalnih vlasti iz 2019. godine, koja se odnosi na primenu člana 8 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, razlikuje tri tipa nadzora:

- **administrativni** – usmeren na kontrolu zakonitosti akata,
- **finansijski** – usmeren na finansijsku, računovodstvenu reviziju i reviziju upravljanja, i
- **demokratski** – koji predstavlja novinu u dokumentima Saveta Evrope u vezi sa primenom EPLS, a koji je u Preporuci određen kao nadzor koji je u rukama građana i predstavlja mogućnost da građani donosiocima odluka drže odgovornim i da na njih utiču i koji se sprovodi praktično putem različitih oblika učešća u odlučivanju (kako neposrednih, tako i drugih), kao i uz pomoć nezavisnih nadzornih organa.

## 2.4.7. Rezime

Odgovornost lokalne samouprave za poštovanje zakona i principa dobre uprave delom je u delokrugu različitih mehanizama koji se nalaze izvan lokalne samouprave, bilo formalnih, bilo neformalnih. Prikaz različitih spoljašnjih mehanizama kontrole (koji često pokrivaju jedan segment delovanja lokalne samouprave) jasno ukazuje i na vezu principa odgovornosti sa drugim principima dobre uprave.

Uz specifične mehanizme kontrole koju obavljaju centralni organi, a koji se moraju sagledavati u kontekstu jemstva lokalne samouprave i srazmernog delovanja centralnih vlasti u odnosu na ta jemstva, lokalni organi su predmet kontrole brojnih spoljašnjih, nezavisnih organa. Radi se o mehanizmima kontrole kojima podležu i drugi organi javne vlasti, a ne samo lokalni organi. Takvi nezavisni državni organi u Republici Srbiji jesu:

- Ustavni sud,
- Zaštitnik građana,
- Državna revizorska institucija,
- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti,
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti,
- Agencija za sprečavanje korupcije, i
- Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Kao kontrolne, ove organe treba posmatrati i kao preventivne, jer svi, osim represivnih, imaju i preventivnu i savetodavnu ulogu u odnosu na organe koje kontrolišu, a kod nekih ta uloga i preovlađuje, imajući u vidu ograničene ili nepostojeće mogućnosti prinudnog izvršenja njihovih odluka. Tim pre su mogućnosti za preventivni i pozitivni uticaj tih organa veći, jer su njihove odluke potkrepljene pre svega autoritetom i integritetom stručnosti, što je najčešće i uslov za izbor nosilaca ovih važnih državnih funkcija. O tome govori i njihova već bogata praksa. Naravno, neki od ovih organa mogu izricati i kaznene mere, a većina njih može inicirati prekršajne i druge kaznene postupke pred nadležnim organima.

Ako žele da unaprede svoj učinak u pogledu ovog principa dobre uprave, JLS treba pored poštovanja preporuka i drugih odluka nezavisnih državnih organa, da uspostave i adekvatan i efikasan sistem za mehanizam za prijem, sistematizovanje, postupanje i praćenje postupanja po tim preporukama i odlukama.

Na kraju, treba imati u vidu i mehanizme neformalne kontrole koji su često efikasni. U njihovoj osnovi je pravo građana i javnosti da budu obavešteni o radu organa vlasti.



Kao posebno važne ističu se: kontrola od strane javnosti i javnog mnjenja, medija, građana i njihovih udruženja. Oni nisu predviđeni zakonom, pa je za njih potrebno obezbediti odgovarajuće preduslove koji, pošto ih stvaraju upravo oni koji su predmet kontrole, predstavljaju primere dobrog upravljanja.

## 2.4.8. Popis relevantnih propisa, institucija i literature

### Relevantni propisi

- Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2013), posebno članovi 78–87.
- Zakon o državnoj upravi (*Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 – dr. zakon i 47/2018).
- Zakon o Ustavnom sudu (*Službeni glasnik RS*, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – US, 40/2015 – dr. zakon i 103/2015).
- Zakon o Zaštitniku građana (*Službeni glasnik RS*, br.105/2021).
- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji (*Službeni glasnik RS*, br. 101/2005, 54/2007, 36/2010 i 44/2018).
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Službeni glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021).
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (*Službeni glasnik RS*, br. 87/2018).
- Zakon o zabrani diskriminacije (*Službeni glasnik RS*, br. 22/2009).
- Zakon o sprečavanju korupcije (*Službeni glasnik RS*, br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 – autentično tumačenje i 94/2021).
- Zakon o javnim nabavkama (*Službeni glasnik RS*, br. 91/2019).

### Važne institucije

- Ustavni sud Srbije, <http://www.ustavni.sud.rs>.
- Upravni sud, <http://www.up.sud.rs/latinica/sudska-praksa-upravnog-suda>.
- Zaštitnik građana, <https://ombudsman.rs>.
- Državna revizorska institucija, <https://www.dri.rs/насловна.1.html>.
- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, <https://www.poverenik.rs/sr/>.
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, <http://ravnopravnost.gov.rs>.
- Agencija za sprečavanje korupcije, <http://www.acas.rs/home-5/?pismo=lat>.
- Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, <http://kjn.rs>.

### Literatura i drugi relevantni izvori

- CRTA, 2019, *Uloga i položaj Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti*, <https://cрта.rs/uloga-i-položaj-zastitnika-gradjana-i-poverenika-za-zastitu-ravnopravnosti/> (10.10.19).
- SKGO, 2014, *Analiza dosadašnjih izveštaja Državne revizorske institucije u vezi sa radom jedinica lokalne samouprave i teritorijalne autonomije Zaključci, preporuke i inicijative*, [http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/871/1520958710\\_Analiza\\_izvestaja\\_DRI\\_u\\_vezi\\_sa\\_radom\\_JLS.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/871/1520958710_Analiza_izvestaja_DRI_u_vezi_sa_radom_JLS.pdf) (10.10.19).
- Misija OEBS u Srbiji, 2008, *Priručnik za praćenje rada lokalne samouprave*, <https://www.osce.org/sr/serbia/36050?download=true> (10.10.19).
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2016, *Priručnik za prepoznavanje slučajeva diskriminacije pred organima javne vlasti*, <http://ravnopravnost.gov.rs/prirucnik-za-prepoznavanje-slucajeva-diskriminacije/> (10.10.19).
- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 2010, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/vodic/prirucnikzaprimenuzakonacir.pdf>, (10.10.19).

### Izvori na engleskom jeziku

- United Nations General Assembly, 1993, *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*, <https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCI~5.PDF>.
- OECD, 2016, *Supreme Audit Institutions and Good Governance*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/supreme-audit-institutions-and-good-governance-9789264263871-en.htm>.
- Council of Europe Committee of Ministers, 1997, *Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17c>.
- Council of Europe, 2000, *Recommendation (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1ec>.

---

## 2.5. ZAŠTITA PRAVA GRAĐANA I ZABRANA DISKRIMINACIJE U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

*Nećemo ostvariti bezbednost bez razvoja,  
nećemo uživati u razvoju bez bezbednosti,  
i nećemo uživati ni u bezbednosti ni u razvoju  
bez poštovanja ljudskih prava.*

Kofi Anan

### KLJUČNI POJMOVI

Ljudska prava  
Podaci o ličnosti  
Lokalni ombudsman  
Besplatna pravna pomoć  
Sistem za brze odgovore  
Predstavke i pritužbe  
Zabrana diskriminacije

### KLJUČNE TEME

Koncept zaštite prava i interesa građana u LS  
Zaštita podataka o ličnosti  
Lokalni ombudsman  
Besplatna pravna pomoć  
Sistem za brze odgovore  
Razmatranje pritužbi i prigovora građana  
Lokalni mehanizmi za zaštitu od diskriminacije

### 2.5.1. Zaštita prava i zabrana diskriminacije u kontekstu lokalne samouprave

Zaštita ljudskih prava danas jeste neodvojivi segment funkcionisanja svakog demokratskog društva i čini sastavni deo svakog pravnog poretka. Ljudska prava garantovana su kako na međunarodnom, tako i na nacionalnom nivou i moraju se ostvarivati podjednako pred svim organima vlasti u jednog državi, što podrazumeva i lokalne organe vlasti.

Građani ostvaruju veliki broj svojih prava pred lokalnim organima, posebno lokalnom upravom. Postupanje uprave podrazumeva ostvarivanje povezanih i uskladih ciljeva – ostvarivanje i **zaštita javnog interesa** i potreba da se građanima i organizacijama priznaju njihova **prava i interesi**, da im se utvrde obaveze ili da im se uredno, pravovremeno i pod jednakim uslovima pruže određene javne usluge. Međutim, odlučujući o pravima i obavezama, organi uprave mogu da dođu i u situaciju da povrede neko pravo građanina

ili da nejednako postupe u sličnim slučajevima. Zbog toga, balansirajući između ovih ciljeva, lokalni organi vlasti uvek moraju da imaju u vidu prava građana i potrebu da postupaju ravnopravno, odnosno bez diskriminacije.

U savremenom društvu važi **načelo ravnopravnosti**, kao jedan od najvažnijih pravnih i moralnih principa. Ovaj princip znači da su svi ljudi vredni poštovanja i da su, bez obzira na razlike koje među njima postoje, jednaki u dostojanstvu i pravima, tj. da su ravnopravni. Da bi se ovo načelo ostvarilo, zabranjen je svaki oblik **diskriminacije** i svakome je priznato pravo na zaštitu od diskriminacije. Organi uprave i drugi pružaoci javnih usluga (npr. javne službe – ustanove i javna preduzeća) dužni su da u svakoj prilici i bez izuzetka poštuju princip jednakosti građana pred zakonom, a posebno kada rešavaju o pravima građana. Zato su teme o kojima govorimo u ovom poglavlju usko vezane sa temama koje se obrađuju u poglavlju 3.1 o ravnopravnosti u postupanju organa lokalne samouprave, u kojem je pojam diskriminacije i njegovih pojava oblika detaljnije definisan.

„U našem društvu postoje ljudi kao što smo Vi ili ja koji se svakoga dana suočavaju sa nepravdom samo zato što se razlikuju od većine. Razlikuju se jer imaju drugu boju kože, zato što su žene, veruju u drugog boga ili su drugog seksualnog opredeljenja. Osloboditi se takve nepravde i nejednakosti jeste ono što je suština principa zabrane diskriminacije i jednakih mogućnosti.”

*Vodič za jednake mogućnosti – Kako da izađemo na kraj sa nepravdom  
Fil Klements i Toni Spinks*

Ljudi ostvaruju veliki broj prava pred lokalnim organima. U ovom poglavlju predstavljeni su neki od specifičnih mehanizama i postupaka kojima se štite prava građana u lokalnoj samoupravi od zloupotreba lokalne uprave i nosilaca javnih ovlašćenja, kao što su postupak zaštite podataka o ličnosti, postupak pred lokalnim ombudsmanom i razmatranje predstavki i pritužbi građana.

Sa zaštitom prava građana usko je povezana tema zabrane, odnosno odsustva diskriminacije. Moderne demokratije zasnovane su na zabrani svake diskriminacije, po osnovu bilo kog ličnog svojstva, bez obzira na to da li je diskriminacija neposredna ili posredna. Na tom principu zasnovani su i naši propisi, počev od Ustava. Zabrana diskriminacije i mere koje se u tom smislu očekuju od lokalnih vlasti detaljnije su prikazane u poglavlju 3.1. Takođe, u poglavlju 1.4. već je bilo reči o obavezama postupanja organa lokalne vlasti po odlukama nezavisnog organa – poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

## 2.5.2. Međunarodni standardi

Do globalnog prihvatanja koncepta ljudskih prava i njihove zaštite došlo je nakon Drugog svetskog rata, pod okriljem međunarodnih organizacija (prvenstveno **Ujedinjenih nacija**). Ideja o potrebi za međunarodnim standardima u ovoj oblasti nastala je kao posledica teških povreda ljudskih prava za vreme svetskog rata. Najznačajnije konvencije za zaštitu ljudskih prava usvojene su u okviru UN (na početku, Univerzalna deklaracija o pravima čoveka, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima itd.). Naša država potpisala je i ratifikovala sve važnije dokumente UN, pa su oni deo našeg pravnog poretka.

U okviru UN funkcioniše i **univerzalni (globalni) sistem zaštite ljudskih prava** koji obuhvata dve vrste organa i tela: nadzorna tela obrazovana pojedinim međunarodnim ugovorima (konvencijama) i posebni organi i tela koji su zasnovani na Povelji UN. Većina najznačajnijih međunarodnih ugovora (konvencija) predviđaju obrazovanje nadzornih tela. Čine ih nezavisni eksperti, a ona nadziru poštovanje konvencija od strane država potpisnica i daju preporuke za unapređenje stanja ljudskih prava u toj oblasti, a neka imaju i ovlašćenja da razmatraju predstavke (država jednih protiv drugih ili predstavke pojedinaca). Pored toga, u sistemu UN postoje i sudski organi: Međunarodni sud pravde, Međunarodni krivični sud i posebni međunarodni krivični tribunali.

### Međunarodni standardi

#### Nadzorna tela UN:

1. Komitet za ljudska prava (osnovan u skladu sa Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima):  
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIntro.aspx>
2. Komitet o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (prati primenu Međunarodnog pakta o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima):  
<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>
3. Komitet protiv torture (prema Konvenciji UN protiv torture):  
<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cat/pages/catindex.aspx>
4. Komitet za prava deteta (prema Konvenciji o pravima deteta):  
<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crc/pages/crcindex.aspx>

#### Posebni organi UN:

1. Savet za ljudska prava (ranije Komisija za ljudska prava):  
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>

2. Potkomisija za promociju i zaštitu ljudskih prava (ranije Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina):  
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SC/Pages/SubCommission.aspx>
3. Komisija za položaj žena:  
<https://www.unwomen.org/en/csw>
4. Visoki komesar za ljudska prava:  
<https://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx>

Države članice UN, potpisnice konvencija, dužne su da periodično izveštavaju o stanju ljudskih prava, a ponekad se za određene države ili određena pitanja imenuju i posebni izveštioци.

### Primeri

Na primer, 2012. godine prvi put je imenovan specijalni izveštilac za ljudska prava i zaštitu životne sredine (više o tome na: <https://www.ohchr.org/en/Issues/environment/SRenvironment/Pages/SRenvironmentIndex.aspx>).

Specijalna izveštiteljka UN za pravo na adekvatno stanovanje Leilani Farha posetila je Srbiju 2015. godine i tom prilikom dala preporuke za unapređenje postupka raseljavanja podstandardnih naselja koje su uzete u obzir pri donošenju Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada:

<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16007&LangID=E>.

Na evropskom tlu, vodeća organizacija u oblasti zaštite ljudskih prava jeste **Savet Evrope**, pod čijim okriljem je 1950. godine usvojena *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (poznata i kao *Evropska konvencija o ljudskim pravima* – EKLJP). Ova konvencija, zajedno sa dodatnim protokolima, sadrži širok katalog ljudskih prava čija zaštita predstavlja evropski standard. Specifičnost EKLJP je i u tome što je njome osnovan Evropski sud za ljudska prava (sa sedištem u Strazburu) pred kojim pojedinci mogu tužiti države, kada iscrpe sva pravna sredstva koja omogućava domaći pravni poredak. Srbija je od 2003. godine članica Saveta Evrope, nakon čega je 2004. godine ratifikovala EKLJP i potpala pod nadležnost suda u Strazburu.

U toku 2019. godine pred Sudom je bilo preko 2500 predmeta protiv Srbije, a doneto je 24 presude koje su se odnosile na 150 predstavki (većina predstavki biva odbacena iz formalnih razloga). U 22 od tih presuda, Sud je našao da je Srbija prekršila barem jedan član EKLJP.

## Primeri

Neke od najznačajnijih presuda Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije jesu:

- Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i BJR Makedonije (2014) – u slučaju nemogućnosti građana da podignu svoje depozite iz tzv. stare devizne štednje nakon raspada SFRJ;
- Vučković i drugi protiv Srbije (2014) koja se odnosila na isplatu naknada vojnim rezervistima;
- Zorica Jovanović protiv Srbije (2013) – u slučaju nestalih beba koja je dovela do usvajanja posebnog zakona;
- Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije (2013) u slučaju koji se odnosio na pravo na pristup informacijama od javnog značaja; i
- Lepojić protiv Srbije (2007) – u ovoj presudi Sud je našao da javni funkcioneri uživaju užu zaštitu privatnosti zbog funkcije na kojoj se nalaze, što je standard koji je danas usvojen u našem Zakonu o medijima i javnom informisanju.

U vezi sa temama koje se detaljnije obrađuju u ovom poglavlju, treba pomenuti i još nekoliko važnih međunarodnih dokumenata.

U oblasti **zaštite podataka o ličnosti**, treba reći da *Evropska konvencija o ljudskim pravima* garantuje pravo na zaštitu u okviru prava na zaštitu privatnog i porodičnog života (garantovanog članom 8 EKLJP). Za ovu oblast značajni su i dokumenti Evropske unije – prvenstveno Povelja Evropske unije o osnovnim pravima (njen član 8), kao i tzv. GDPR uredba (*Opšta uredba o zaštiti podataka*), sa kojom je generalno usklađen i domaći Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.

## Međunarodni standardi

Nezvanični prevod GDPR pogledajte na veb-prezentaciji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti:

<https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/medjunarodna-dokumenta/EVROPSKA-UNIJA/latGDPR.docx>.

Posebno, za mehanizme za zaštitu prava i zaštitu od diskriminacije na lokalnom nivou, važne smernice daju dokumenti Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope.

### Međunarodni standardi

Dokumenti Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope:

*Preporuka Kongresa 309 (2011) o instituciji ombudsmana na lokalnom i regionalnom nivou (Recommendation 309 (2011) on the office of Ombudsperson and local and regional authorities), <https://rm.coe.int/the-office-of-ombudsman-and-local-and-regional-authorities-h-pihlajasa/168071aec3>*

*Rezolucija 365 (2014) Kongresa o najboljim praksama u primeni ljudskih prava na lokalnom i regionalnom nivou u državama članicama Saveta Evrope i drugim državama (Resolution 365 (2014) on best practices of implementation of human rights at local and regional level in member states of the Council of Europe and other countries), <https://rm.coe.int/best-practices-of-implementation-of-human-rights-at-local-and-regional/168071aeed>*

### 2.5.3. Pravni okvir u Srbiji

Gotovo trećina odredaba Ustava Srbije posvećena je zaštiti ljudskih prava, a on sa-  
drži iscrpan katalog ljudskih prava koji se u najvećoj meri poklapa sa obavezama koje je  
naša država preuzela ratifikujući međunarodne i evropske konvencije za zaštitu ljudskih  
prava. Takođe, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava čine sastavni deo našeg  
pravnog poretka pa, čak i ako neko pravo nije u potpunosti uređeno našim Ustavom i  
zakonima, postoji mogućnost direktne primene pravila međunarodnog prava. To je slu-  
čaj, na primer, sa pravom na poštovanje privatnog i porodičnog života koje nije iscrpno  
uređeno našim ustavom, ali jeste *Evropskom konvencijom o ljudskim pravima*.

Ustav, takođe, garantuje i prava koja su u ovom poglavlju posebno obrađena. Tako,  
garantuje zaštitu podataka o ličnosti.

### Propisi

*Ustav Republike Srbije  
Zaštita podataka o ličnosti  
Član 42*

Zajemčena je zaštita podataka o ličnosti.

Prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju se zakonom.



Zabranjena je i kažnjiva upotreba podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni, u skladu sa zakonom, osim za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom.

Svako ima pravo da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom, i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe.

Nakon ustavnog garantovanja zaštite podataka o ličnosti, u Srbiji je 2008. godine donet prvi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, a zatim usvojena i *Strategija zaštite podataka o ličnosti*. Zakonom je nadzor nad njegovom primenom stavljen u delokrug postojećeg poverenika za informacije od javnog značaja, što nije redak slučaj u evropskim državama (tako je još i u Nemačkoj, Mađarskoj, Švajcarskoj, Velikoj Britaniji itd.). Novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti usvojen je u novembru 2018. godine, a počeo je u celini da se primenjuje u avgustu 2019. godine.

Svi organi javne vlasti – uključujući organe lokalne samouprave, ustanove i javna preduzeća kao korisnike zbirki podataka – zakonodavac i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, treba da teže istom cilju – što većem nivou zaštite podataka o ličnosti. U tom smislu, postoji obaveza svakog pravnog lica koje koristi podatke o ličnosti (rukovaoci zbirkama podataka o ličnosti), da te podatke **na odgovarajući način zaštite od zloupotreba, uništenja, gubitka, neovlašćenih promena ili pristupa**. Unapređenjem internih politika i procedura u oblasti zaštite podataka o ličnosti u gradskoj/opštinskoj upravi, uvode se jasna pravila i obaveze ovlašćenih službenih lica koja u svom radu koriste podatke o ličnosti, čime se postiže usaglašenost između legitimnih interesa lokalne samouprave i prava na privatnost građana i zaposlenih.

Rukovalac je dužan da vodi **evidenciju o radnjama obrade podataka za koje je odgovoran**. Zakon propisuje sadržinu te evidencije, kao i obavezu saradnje rukovalaca sa Poverenikom u vršenju njegovih ovlašćenja.

## Propisi

**Rukovalac** je, inače, fizičko ili pravno lice, odnosno organ vlasti koji samostalno ili zajedno sa drugima određuje svrhu i način obrade podataka. U tom smislu, JLS predstavljaju rukovaoce brojnih zbirki podataka i u tom kontekstu se termin „rukovalac” koristi u ovom priručniku.

Imajući u vidu potrebu za unapređenjem prevencije i zaštite od diskriminacije početkom 2022. godine usvojena je **Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2022. do 2030. godine**. Opšti cilj Strategije je: izjednačene mogućnosti za pripadnike grupa koje su u riziku od diskriminacije da na ravnopravnoj osnovi sa drugima uživaju sva ljudska prava i slobode, kao i unapređena efikasnost sistema prevencije i zaštite od diskriminacije u svim oblastima i na svim nivoima

**Zakon o lokalnoj samoupravi**, među izvornim nadležnostima JLS, navodi i staranje „o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava [i] rodnoj ravnopravnosti”, kao i obezbeđivanje „ostvarivanja posebnih potreba osoba sa invaliditetom i zaštitu prava osetljivih grupa”.

Dalje, isti zakon predviđa da su organi i službe JLS dužni da:

- građanima u ostvarivanju njihovih prava i obaveza daju potrebne podatke, objašnjenja i obaveštenja;
- svima omoguće podnošenje **pritužbi** na svoj rad i na nepravilan odnos zaposlenih; i
- na podnete pritužbe odgovore u roku od 30 dana, ako podnosilac pritužbe zahteva odgovor.

Konačno, zakon predviđa mogućnost da se u JLS ustanovi „**lokalni ombudsman** koji je ovlašćen da nezavisno i samostalno 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 jedinice lokalne samouprave”.

Pravni okvir relevantan za zaštitu prava građana na lokalnom nivou upotpunjuju i ustavna odredba o osnivanju službe pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave, kao i zakoni o zabrani diskriminacije (Zakon o zabrani diskriminacije i Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom), Zakon o rodnoj ravnopravnosti i Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. Ti propisi detaljnije su predstavljeni u poglavlju 3.1.

Konačno, treba reći da se kroz zakone koji su u Republici Srbiji donoseni poslednjih godina, a posebno Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP), **zaštita prava i interesa građana** se, uz zaštitu objektivne zakonitosti, jasno i nedvosmisleno afirmiše kao **izvorni, osnovni i noseći princip delovanja uprave**. U tom smislu, ZUP pored zaštite javnog interesa predviđa i posebnu obavezu organa da štiti prava stranaka. Zaštita prava stranke, tj. „dužnost organa da strankama omoguće da što lakše zaštite i ostvare svoja prava”, usklađuje se sa pravima trećih lica (pomoć u zaštiti prava stranke ne sme biti „na štetu prava i pravnih interesa trećih lica”) i, naravno – sa zakonom utvrđenim javnim interesom (član 7 ZUP). Ovaj zakon posebno je važan zbog toga što

se ostvarivanje prava građana pred organima lokalne samouprave najčešće ostvaruje u nekom od mnogobrojnih upravnih postupaka čije je vođenje u njihovoj izvornoj ili poverenoj nadležnosti.

## 2.5.4. Važni mehanizmi zaštite prava građana u lokalnoj samoupravi

### 2.5.4.1. Zaštita podataka o ličnosti u lokalnoj samoupravi

Zbog sve raširenijih zloupotreba podataka o ličnosti, koje je usled ubrzanog razvoja informatičkih tehnologija postalo veoma teško kontrolisati, zaštita podataka o ličnosti postala je jedno od najaktuelnijih ljudskih prava. Lokalni organi su rukovaoci velikog broja podataka (npr. uzmimo samo matične knjige, birački spisak ili evidencije koje vodi lokalna poreska administracija, a prirodno svaka JLS vodi i evidencije sa podacima o svojim zaposlenima). Ako dodamo tome i evidencije koje vode ustanove čiji je osnivač JLS (npr. škole, centri za socijalni rad itd.) jasno je koliko su mnogobrojni ti podaci, kao i da mnogi spadaju u grupu tzv. posebnih vrsta podataka koji uživaju **posebnu zaštitu**, jer je njihova obrada u načelu zabranjena, osim u zakonom predviđenim slučajevima. To su podaci koji se odnose na:

- rasno ili etničko poreklo,
- političko mišljenje,
- versko ili filozofsko uverenje ili članstvo u sindikatu,
- obrada genetskih podataka, biometrijskih podataka u cilju jedinstvene identifikacije lica ili podataka o zdravstvenom stanju ili podataka o seksualnoj orijentaciji fizičkog lica.

Podaci o ličnosti mogu se efikasno zaštititi u JLS ustanovljavanjem **internih procedura** (opšteg akta) kojim se uređuje upotreba podataka o ličnosti. To nije zakonom izričito predviđeno kao obavezno, ali se imajući u vidu interese koje štite propisi u ovoj oblasti, može uzeti da je preporučljivo ili poželjno i bilo bi značajan korak u zaštiti prava interesa građana. To pokazuje spremnost JLS da zaštiti podataka o ličnosti pristupa na aktivan i organizovan način.

Ovakvim aktom mogu se urediti pitanja koja nisu detaljno uređena zakonom, kao što su postupak obrade podataka, zaštita bezbednosti podataka o ličnosti, obaveštavanje lica o načinu ostvarivanja prava u vezi sa obradom podataka i neophodnim merama

zaštite podataka, pristup podacima o ličnosti i odgovornosti za njihovu nezakonitu obradu i korišćenje, kao i vođenje registra evidencija o obradi podataka za svaku zbirku podataka. Na taj način povećava se odgovornost osoba koje su u dnevnom kontaktu sa podacima o ličnosti, smanjuje se diskrecija u njihovom radu i time se sprečavaju eventualne zloupotrebe. Akti koji uređuju procedure JLS ne smeju da zadiru u suštinu prava koja su garantovana zakonom, odnosno da na bilo koji način smanjuje obim utvrđenih prava, ali može da unapredi interne kadrovske, organizacione, tehničke i druge pretpostavke za adekvatnu primenu obaveza iz zakona.

Načinom **organizacije poslova** u oblasti zaštite podataka o JLS pokazuje nivo zaštite podataka o ličnosti u svom sistemu. Vrlo je važno da u okviru JLS **postoji jedno lice formalno zaduženo** za zaštitu podataka o ličnosti, jer se na taj način obezbeđuje profesionalizacija poslova iz ove oblasti. Zakonom je ta obaveza predviđena za sve organe vlasti. Na veb-prezentacijama JLS redovno se objavljuju podaci o zaposlenom zaduženom za zaštitu podataka o ličnosti.

### Primeri

Novi Sad, <https://skupstina.novisad.rs/lice-za-zastitu-podataka-o-licnosti/>

Beograd, <https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1767487-lice-za-zastitu-podataka-o-licnosti-u-gradskoj-upravi-grada-beograda/>

Poslovi i zadaci zaposlenih na poslovima zaštite podataka o ličnosti mogu biti utvrđeni pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta ili posebnom odlukom nadležnog organa. Zakon zahteva od rukovodaca da ovom licu obezbedi odgovarajuću **nezavisnost** u obavljanju poslova, a ako ono obavlja i druge poslove, oni ne smeju dovesti ovo lice u sukob interesa. Bilo bi dobro i da JLS organizuje **obuke** za zaposlene koji su odgovorni za zaštitu podataka o ličnosti i koji upravljaju podacima o ličnosti. Pošto se radi o veoma dinamičnoj oblasti koja se menja sa stalnim napretkom tehnologije, obuka treba da bude stalna.

Prema zakonu, rukovodilac podataka je dužan da pre započinjanja obrade, odnosno uspostavljanja zbirke podataka dostavi Povereniku obaveštenje o nameri uspostavljanja zbirke podataka, kao i o svakoj daljoj nameravanoj obradi, pre preduzimanja obrade i to najkasnije 15 dana pre uspostavljanja zbirke podataka, odnosno obrade. To je jedna od najvažnijih obaveza u pogledu zaštite podataka o ličnosti. Neophodno je da JLS obezbedi sve kadrovske, tehničke i organizacione pretpostavke za uspostavljanje zbirki podataka, na način kako je to Zakon predvideo.

## 2.5.4.2. Lokalni ombudsman

Naši zakoni o lokalnoj samoupravi od 2002. godine do danas predviđaju *moгуćnost* ustanovljavanja lokalnog ombudsmana, s tim što se naziv ove institucije menjao (građanski branilac po zakonu iz 2002; zaštitnik građana od 2007. i lokalni ombudsman od 2018. godine).

Ako se ustanovi u opštini ili gradu (odnosno predvidi statutom i opštim aktom JLS), lokalni ombudsman 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 jedinice lokalne samouprave. Lokalni ombudsman je **dopunski, korektivni mehanizam** kontrole rada opštinske uprave i javnih službi, kada se drugim mehanizmi-ma i u redovnom postupku nije mogla ostvariti zaštita. Princip supsidijarne nadležnosti nije postavljen kao apsolutan, jer lokalni ombudsman deluje i **preventivno**, a ne samo naknadno, kada su sve posledice učinjenog nezakonitog delovanja već nastupile.

Opština ili grad koji se odluče na obrazovanje lokalnog ombudsmana to treba da predvide o svom statutu, a nadležnosti i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanak dužnosti ombudsmana uređuju se i posebnom odlukom skupštine opštine/grada.

### SKGO modeli

*Model lokalne odluke o ustanovljavanju lokalnog ombudsmana:*

<http://skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/MODEL%20ODLUKE%20O%20LOKALNOM%20OMBUDSMANU.doc>

Dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu doneti odluku o ustanovljavanju zajedničkog ombudsmana. SKGO je izradila modele sporazuma o međuopštinskoj saradnji kojim se obrazuje zajednički ombudsman za više JLS, odnosno kojim se poslovi lokalnog ombudsmana ustupaju drugoj JLS.

### SKGO modeli

*Model međuopštinskog sporazuma o obrazovanju zajedničkog lokalnog ombudsmana:*

<http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Model%20sporazuma%20o%20MOS%20-%20lokalni%20ombudsman%20-%20zajednicki.docx>

*Model međuopštinskog sporazuma o ustupanju obavljanja poslova lokalnog ombudsmana:*

[http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Model sporazuma o MOS - lokalni ombudsman - ustupanje poslova.docx](http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Model%20sporazuma%20o%20MOS%20-%20lokalni%20ombudsman%20-%20ustupanje%20poslova.docx)

Ombudsmeni na različitim nivoima vlasti, od centralnog do regionalnog i lokalnog, danas uglavnom uspešno deluju u velikom broju razvijenih zemalja sa viševekovnom demokratskom tradicijom. Regionalni i lokalni ombudsmeni postoje u Velikoj Britaniji, Danskoj, Italiji, Kanadi, SAD, Francuskoj, Holandiji, Švajcarskoj i nekim drugim zemljama. U dvadesetak opština i gradova u Srbiji postoje lokalni ombudsmeni, a 2016. godine osnovano je i Udruženje lokalnih ombudsmana Srbije.

Skupština grada/opštine bira ombudsmana i svojim aktom konstatuje prestanak njegove funkcije. Institucionalna samostalnost ombudsmana od izvršne vlasti jeste važan element koji mu obezbeđuje nezavisan rad i efikasno vršenje nadzora nad upravom. Skupština razmatra izveštaj o radu ombudsmana najmanje jednom godišnje. Nije dobro ako je JLS ustanovila ombudsmana, a skupština koja ga je obrazovala i drugi organi i organizacije kojima su upućene pojedinačne preporuke ne reaguju na te preporuke.

Lokalni ombudsman je važan i efikasan **instrument zaštite ljudskih prava** i osnovnih sloboda građana od nezakonitog i nepravilnog rada opštinske uprave, kao i javnih službi čiji je osnivač grad/opština. On služi i kao posrednik između građana i opštinske uprave, obnavljajući **poverenje u demokratska načela** u tom smislu što u slučaju sukoba između uprave i građana posreduje kao neko izvan sukoba, sprovodeći nezavisan i nepristrasan postupak i predlažući smernice za buduće postupanje organa uprave u sličnim situacijama.

Lokalni ombudsman treba da bude ovlašćen da:

- postupa u pojedinačnim slučajevima, po predstavkama građana koje se odnose na povrede ljudskih prava i osnovnih sloboda od strane organa uprave, opštinskih javnih preduzeća i ustanova, a može postupati i po sopstvenoj inicijativi;
- posreduje u mirnom rešavanju sporova vezanih za kršenje ljudskih prava na teritoriji opštine, uspostavljajući poverenje u demokratsko vršenje vlasti na nivou opštine;
- ostvaruje neposrednu saradnju sa republičkim organima i deluje kao posrednik između područnih organa državne uprave na teritoriji opštine i građana, nudeći savete, dobre usluge i preporuke, kako bi se između republičke uprave i građana razvilo poverenje i sprečile posledice nezakonitog i nepravednog rada opštinske administracije;
- predlaže skupštini opštine izmenu postojećih i donošenje novih propisa;
- obavezno se izjašnjava o predlozima svih propisa koji imaju uticaja na ostvarenje i zaštitu ljudskih prava.

Pored toga, zadatak lokalnog ombudsmana je i da:

- informiše medije i građane o ostvarivanju i poštovanju ljudskih prava u opštini;
- podstiče jačanje svesti i znanja zaposlenih u opštini i javnim službama, lokalnih medija, lokalnih nevladinih organizacija i građana o ljudskim pravima i načinima njihove zaštite;
- deluje preventivno u cilju sprečavanja budućeg nezakonitog i nepravilnog postupanja organa uprave i javnih službi ukazivanjem na sistemski kršenje ljudskih prava, slučajeve diskriminacije i slučajeve nezakonitog i nepravilnog postupanja koji su ustanovljeni kao uobičajena upravna praksa.

Institucija ombudsmana namenjena je kontroli organa uprave, pa uobičajeno nema ovlašćenja da kontroliše predstavničke i izvršne organe. Tako ni lokalni ombudsman **nema ovlašćenja da ispituje rad skupštine** opštine/grada (koja ga bira). On nema pravo ni da ispituje rad **predsednika opštine i opštinskog veća, osim u slučaju kada opštinsko veće postupa kao drugostepeni organ u upravnom postupku.**

Ombudsman može da organizuje i svoju stručnu službu, koja će biti obuhvaćena objedinjenim pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u gradskoj/opštinskoj upravi koju donosi gradsko/opštinsko veće. On bi sam trebalo da organizacionoj jedinici opštinske/gradske uprave za budžet predlaže svoj budžet, što je osnovna garancija njegove **institucionalne samostalnosti.**

Kada postupajući po predstavkama ili po sopstvenoj inicijativi utvrdi da postoje povrede prava građana učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ombudsman daje **preporuke** za njihovo otklanjanje. Na kraju godine, skupštini opštine/grada on podnosi **izveštaj o radu**, a u slučaju potrebe može sačiniti i poseban izveštaj o određenom važnom pitanju.

Skupština JLS dužna je da razmatra izveštaj lokalnog ombudsmana i da povodom izveštaja ombudsmana donese odgovarajuće odluke, odnosno naloži drugim organima lokalne samouprave preduzimanje odgovarajućih mera. Obavezu skupštine da razmatra izveštaje ombudsmana trebalo bi predvideti odlukom o ustanovljenju lokalnog ombudsmana u JLS.

Lokalni ombudsman o svojim preporukama i izveštajima obaveštava i javnost, putem medija i drugih sredstava informisanja. Neki lokalni ombudsmani imaju sopstvenu veb-prezentaciju na kojoj, između ostalog, objavljuju i svoje izveštaje, ali i druge važne informacije, posebno o načinu podnošenja pritužbi.

### Primeri

Lokalni ombudsman Novog Sada, <http://zastitnikgradjana.novisad.rs/sh>

Iako se preporuke lokalnog ombudsmana ne mogu prinudno izvršavati, organi lokalne uprave i lokalne javne službe treba da ih poštuju i da o svom postupanju obavestavaju lokalnog ombudsmana. Lokalni ombudsman i organi JLS trebalo bi da održavaju dobru dvosmernu komunikaciju. To omogućava da se u spornim situacijama pronađe rešenje za uočeni problem koje će biti u interesu građana i u interesu unapređenja funkcionisanja dobre lokalne uprave. Zbog toga ombudsman, pored preporuka koje se odnose na konkretan slučaj, često daje i preporuke opšteg karaktera, usmerene na unapređenje funkcionisanja uprave, odnosno na uvođenje principa dobre uprave u praksu lokalne uprave i javnih službi.

### 2.5.4.3. Razmatranje predstavki i pritužbi građana

Često se kao odlika dobre uprave ističe i njena responsivnost (engl. *responsiveness* – *odzivnost, brzina odaziva, odgovaranja*), odnosno sposobnost da na predstavke (predloge ili pritužbe) građana reaguje brzo i adekvatno. To je suština obaveze organa javne vlasti da odgovaraju na predstavke i pritužbe građana koje kod nas ima utemeljenje i u propisima.

Pravo na podnošenje predstavki i pritužbi naziva se još i **pravom na peticiju**. Peticija u užem smislu reči jeste pismeno obraćanje, kojim grupa građana traži od organa javne vlasti da pokrene postupak ili preduzme meru ili radnju iz svoje nadležnosti.

**Predstavka** je pismeni ili usmeni podnesak, obraćanje organu koji je rešavao u određenom slučaju ili organu koji vrši nadzor nad postupajućim organom, u kojoj građanin izražava nezadovoljstvo radom ili postupanjem ili iznosi predlog šta da se preduzme u postupku rešavanja njegovog slučaja. **Pritužba** je uži pojam od predstavke, i najčešće se odnosi na neetičko, neprofesionalno i nezakonito postupanje službenika. Oba pojma deo su jedinstvenog prava na podnošenje predstavke i pritužbe.

**Ustav Republike Srbije**, jemčeći zaštitu ljudskih prava i sloboda, u delu o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama uređuje i pravo na peticiju (član 56). Ustav kaže da svako ima pravo da, sam ili zajedno sa drugima, upućuje peticije i druge predloge državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima JLS i da od njih dobije odgovor kada ga traži. Zbog upućivanja peticija i



predloga niko ne može da trpi štetne posledice. Niko ne može da trpi štetne posledice za stavove iznete u podnetoj peticiji ili predlogu, osim ako je time nekog uvredio.

Da bi u potpunosti ostvarivala svoju funkciju, skupština opštine, kao najviši organ JLS i predstavničko telo, trebalo bi da ima formirano **radno telo za predstavke i pritužbe** građana, sa propisanom procedurom za davanje odgovora ili izradu izveštaja i davanje preporuka drugim organima kako da unaprede svoj rad. U tom smislu, preporučujući opštinama i gradovima model poslovnika skupštine, SKGO je predložila da to bude odbor za predstavke i pritužbe. U nekim opštinama i gradovima postoje takva radna tela, sa sličnim delokrugom, s tim što ona mogu nositi različite nazive (u zavisnosti od toga kako se inače nazivaju radna tela skupštine). Ispod je dat jedan takav primer.

## SKGO modeli

*Model poslovnika skupštine opštine SKGO*

*Odbor za predstavke i pritužbe*

Član 87

Odbor za predstavke i pritužbe razmatra predstavke i pritužbe koje građani upućuju Skupštini, predsedniku opštine i opštinskom veću, kao i predstavke ustupljene od strane republičkih organa, ispituje njihovu osnovanost, predlaže Skupštini donošenje odgovarajuće odluke i mere koje treba preduzeti u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u radu organa opštine, o čemu obaveštava podnosioc.

U postupku razmatranja predstavki i pritužbi, ovaj Odbor pribavlja izveštaje od organa i organizacija na koje se navedeni podnesci odnose, u roku koji sam određuje.

Ako organ ili organizacija iz stava 2 ovog člana ne dostave izveštaj u određenom roku, Odbor o tome obaveštava Skupštinu, odnosno organ koji je ustupio predstavku.

## Primeri

*Komisija za predstavke i predloge Skupštine grada Novog Sada*

Skupština grada Novog Sada svojim poslovníkom ustanovila je Komisiju za predstavke i predloge koja ima predsednika, zamenika predsednika i sedam članova. Komisija se sastaje najmanje jednom mesečno, a odmah nakon sastanka izveštaj se objavljuje na veb-sajtu Skupštine grada, a ustanovljena je i praksa održavanja sednice Komisije u mesnim zajednicama. Na veb-sajtu se objavljuje raspored poseta sa vremenom početka tako da zainteresovani građani mogu da u neposrednom razgovoru sa članicama i članovima Komisije iznesu svoje predstavke i predloge za poboljšanje rada organa grada Novog Sada, kao i javnih preduzeća i ustanova.

Gradska skupština Novog Sada prepoznala je činjenicu da postoje „ranjive” grupe stanovništva koje nemaju dovoljno obrazovnih i drugih resursa koji su im potrebni da bi se žalili te da im je stoga potrebno omogućiti direktan način obraćanja koji im pruža stvarnu mogućnost da iznesu svoje probleme i primedbe na rad organa i javnih službi.

<https://skupstina.novisad.rs/komisija-za-predstavke-i-predloge/>

Skupština grada/opštine trebalo bi da otvori neposredne kanale komunikacije sa građanima, kroz obrazovanje **skupštinskog radnog tela za predstavke i pritužbe**. Na ovaj način bi bitno ojačala i nadzorna uloga ovog najvažnijeg reprezentativnog organa na lokalnom nivou. Preporuka je da se utvrdi da se radno telo za predstavke i pritužbe građana sastaje najmanje jednom u tri meseca, jer je to i zakonski okvir za održavanje redovnih sednica skupštine opštine. Time bi se omogućilo da skupština JLS na redovnim sednicama razmatra izveštaje i preporuke radnog tela za predstavke i pritužbe građana. JLS bi trebalo i da **poslovníkom** skupštine uredi rad ovog radnog tela. Takođe je neophodno doneti **opšti akt** kojim će se urediti postupanje po predstavkama i pritužbama, uključujući rokove za odgovor na predstavku ili pritužbu, stručnu podršku opštinske/gradske uprave u pripremanju odgovora i druga pitanja od značaja. Poslovníkom skupštine potrebno je predvideti obavezu razmatranja izveštaja radnog tela za predstavke i pritužbe građana i obavezu upoznavanja javnosti sa njim.

Uz obrazovanje radnog tela, potrebno je i **obučiti članove radnog tela**, ali i **službenike** koji su u neposrednom kontaktu sa građanima i ojačati njihove stručne kompetencije da prate i analiziraju stanje u oblastima sa najvećim prilivom pritužbi, kao i veštine komuniciranja sa građanima. Potencijalni podnosioci predstavki trebalo bi da se slobodno obraćaju nadležnom telu bez straha od mogućih reperkusija. Takođe, treba da imaju mogućnost izbora različitih kanala komunikacije (veb-prezentacija, telefon, već pomenuti sastanci u mesnim zajednicama, kojima se posebno poboljšava pristup osetljivim grupama stanovništva – stariji sugrađani, siromašni, Romi itd.) kojima su ostali kanali komunikacije teže dostupni.

#### 2.5.4.4. Besplatna pravna pomoć

Besplatna pravna pomoć posebno je važna za osetljive društvene grupe i za unapređenje njihovog položaja, s obzirom na to da im može pružiti podršku neophodnu za ostvarivanje brojnih prava koje su im garantovane propisima.

Kada je u pitanju besplatna pravna pomoć, lokalna samouprava ima dvojaku ulogu – kao **pružalac** besplatne pravne pomoći i u **odlučivanju o zahtevima** za pružanje besplatne pravne pomoći.

Ustav predviđa da, pored advokature, pravnu pomoć pružaju i službe koje za to osnivaju jedinice lokalne samouprave. Po svojoj prirodi, pravna pomoć koju one pružaju je besplatna, a osnivanje službe pravne pomoći je obaveza za jedinice lokalne samouprave, što sada izričito predviđa i Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. I pre donošenja ovog zakona, opštine i gradovi pružali su besplatnu pravnu pomoć, a svojim odlukama propisivali su uslove za ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć. Danas je to u potpunosti uređeno zakonom.

Pored pružanja pravne pomoći, Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći predviđeno je da opštinska, odnosno gradska uprava odlučuje i o zahtevima za odobravanje besplatne pravne pomoći. Građani se sa takvim zahtevima obraćaju lokalnoj upravi u kojoj imaju prebivalište ili boravište ili u kojoj treba pružiti pravnu pomoć. O zahtevima se odlučuje hitno, odnosno po pravilu u roku od sedam dana. U slučaju da je zahtev osnovan, građanin se upućuje na gradsku/opštinsku Službu za pružanje besplatne pravne pomoći ili odgovarajućeg pružaoca besplatne pravne pomoći (npr. advokata ili udruženje građana koji su upisani u registar pružalaca pravne pomoći).

### **Primeri**

U okviru SwissPRO programa 13 lokalnih samouprava podržano je u uspostavljanju Savetodavne službe za građane:

Savetodavne služba za građane opštine Knić, <http://knic.rs/besplatna-pravna-podrska-2/?script=lat>.

Savjetodavna služba za građane opštine Sjenica, <http://sjenica.rs/nekategorisano/besplatno-pruzanje-pravne-podrske/>.

### **2.5.4.5. Sistem za brze odgovore**

Razvoj informacionih tehnologija u velikoj meri je proširio mogućnosti za kvalitetno pružanje usluga JLS. Sistemi za brze odgovore omogućavaju da se građanima u najkraćem mogućem roku daju odgovori na njihova pitanja, koja su u najvećem broju slučajeva pritužbe na rad organa opštine, javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija JLS. Putem ovakvog sistema, građani u najkraćem mogućem roku dobiju obaveštenje o odgovornim subjektima za rešavanje njihovog problema, roku u kome će se isti rešiti ili se u slučaju nenadležnosti JLS za rešavanje njihovog problema upućuju na nadležni subjekt. Uspostavljen sistem za brze odgovore i redovna analiza problema koja sadrže predstavljanje građana, podižu kvalitet usluga organa JLS.

Ovakav sistem će ostvariti svoju svrhu u potpunosti ako lokalni organi redovno razmatraju izveštaje sistema, jer se na taj način može izvršiti kvalifikacija i klasifikacija problema i preduzeti mere za otklanjanje problema koje su građani iznosili. Veoma je važno da sistem omogućava da se građani u definisanom roku i redovno obaveštavaju o statusu njihove predstavke, pitanja ili pritužbe.

### Primeri

*Nacionalno takmičenje za najbolje prakse u primeni principa dobre uprave za 2018. godinu*

Grad Užice, dobitnik posebnog priznanja u okviru Prvog nacionalnog takmičenja za najbolje prakse u primeni principa dobre uprave za 2018. godinu u kategoriji efikasnost i delotvornost, uspostavio je tzv. Sistem 48 preko kojeg građani mogu na različite načine (putem veb-portala, SMS-om ili lično, u sedištu gradske uprave) prijaviti probleme u vezi sa uslugama koje pružaju lokalna javna preduzeća. Putem veb-prezentacije građani mogu prijaviti problem tokom 24 sata 365 dana u godini. U najkraćem roku dežurne službe javnih preduzeća izlaze na teren, a građanin u roku od 48 sati dobija odgovor o statusu rešavanja njegovog problema. Korisnik može izabrati način na koji mu najviše odgovara da prijavi komunalni problem, kao i način na koji želi da bude obavešten o statusu zahteva.

[http://sistem48.uzice.rs:8888/web\\_zahtevi\\_uzice/default.cfm?odabir=prijava](http://sistem48.uzice.rs:8888/web_zahtevi_uzice/default.cfm?odabir=prijava)

## 2.5.5. Rezime

Zaštita prava građana ili ljudskih prava je u osnovi svakog sistema dobrog upravljanja. Naš pravni sistem inkorporiše sve važne međunarodne i evropske standarde u oblasti zaštite ljudskih prava, a svi organi javne vlasti u Srbiji dužni su da u svom postupanju poštuju te standarde. Zbog toga i propisi o lokalnoj samoupravi predviđaju kao jednu od izvornih nadležnosti organa lokalne samouprave staranje o zaštiti prava građana, kao i posebno staranje o pravima i položaju određenih, posebno osetljivih društvenih grupa.

Pored predstavljanja osnovnih standarda u pogledu zaštite ljudskih prava uopšte, u ovom poglavlju posebno su obrađeni neki od mehanizama za zaštitu prava građana koji su identifikovani kao posebno važni ili koji su svojstveni za lokalni nivo vlasti – zaštita podataka o ličnosti, institucija lokalnog ombudsmana, mehanizmi za razmatranje predstavki i pritužbi građana, besplatna pravna pomoć i posebni sistemi za brze odgovore u lokalnoj samoupravi.

Lokalne vlasti u okviru svojih nadležnosti rukuju velikim brojem podataka o ličnosti i dužni su da u tome poštuju standarde koji su jasno definisani propisima.

Lokalni ombudsman je fakultativno telo lokalne samouprave, ali s obzirom na svoja tipična ovlašćenja i način funkcionisanja, može biti značajan mehanizam za unapređenje primene principa dobre uprave. Svi organi lokalne samouprave dužni su da sarađuju sa lokalnim ombudsmanom, a obaveze u pogledu razmatranja izveštaja ombudsmana i postupanju po preporukama treba da budu uređeni lokalnim aktima. Lokalni ombudsman o svojim aktivnostima treba da obaveštava i javnost. Preporučuje se da lokalnim aktima bude predviđeno posebno telo zaduženo za razmatranje predstavki i pritužbi građana, te da budu jasno utvrđene procedure u vezi sa redovnim sastajanjem i izveštavanjem ovog tela, kao i obaveštavanja građana o ishodu predstavki i pritužbi i preduzetim merama. Opštinska i gradska uprava ima važnu ulogu i u pružanju besplatne pravne pomoći koja je važna za grupe stanovništva koje zbog svog položaja nisu u stanju da same obezbede pravnu pomoć i pravnu podršku – i to kao pružaoci pravne pomoći i kao organi koji odlučuju o opravdanosti zahteva za pravnu pomoć.

Razvoj informacionih tehnologija omogućava uspostavljanje posebnih sistema za brze odgovore putem kojih lokalna uprava i javne službe mogu efikasno i kvalitetno da odgovaraju na pritužbe građana i da ih o tome obaveštavaju.

## 2.5.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature

### Relevantni propisi

- Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018, posebno članovi 71 i 97).
- Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018, članovi 11, 20, 91 i 93).
- Zakon o zabrani diskriminacije (*Službeni glasnik RS*, br. 22/2009).
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (*Službeni glasnik RS*, br. 87/2018).

### Modeli akata SKGO

- *Model odluke o lokalnom ombudsmanu*,  
<http://skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/MODEL%20ODLUKE%20O%20LOKALNOM%20OMBUDSMANU.doc>.
- *Model međuopštinskog sporazuma o obrazovanju zajedničkog lokalnog ombudsmana*,  
<http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Model%20sporazuma%20o%20MOS%20-%20lokalni%20ombudsman%20-%20zajednicki.docx>.

- *Model međuopštinskog sporazuma o ustupanju obavljanja poslova lokalnog ombudsmana*, [http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Model\\_sporazuma\\_o\\_MOS - lokalni ombudsman - ustupanje poslova.docx](http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Model_sporazuma_o_MOS_-_lokalni_ombudsman_-_ustupanje_poslova.docx).

### **Važne institucije**

- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, <https://www.poverenik.rs>.

### **Literatura i drugi relevantni izvori**

- OEBS, 2011, *Studija: Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji [sa istraživanjem]*, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/d/95110.pdf>.
- Partneri za demokratske promene, 2013, *Zaštita privatnosti u Srbiji: Analiza primene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti*,
- Тоскић, А., Стојановић Керић, М., Јанг, Д., 2020, *Анализа утицаја процеса европских интеграција на локалну самоуправу у Србији у области заштите података о личности и приступа информацијама од јавног значаја (део преговарачког поглавља 23 – правосуђе и основна права)*, СКГО, <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Zastita-privatnosti-u-Srbiji-za-sajt.pdf>
- Centar za regionalizam, 2009, *Vodič za bolje i kvalitetnije ostvarivanje manjinskih prava na lokalnom nivou*, <https://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Vodic.pdf>.
- Pokrajinski ombudsman, 2018, *Ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć u AP Vojvodini 2017. godine*, <https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1991/Besplatna-pravna-pomoc-istrazivanje.pdf>.

### **Izvori na engleskom jeziku**

- Council of Europe, *The Congress of Local and Regional Authorities – Recommendation 309 (2011) on the office of Ombudsperson and local and regional authorities*, <https://rm.coe.int/the-office-of-ombudsman-and-local-and-regional-authorities-h-pihlajasa/168071aec3>.



- Council of Europe, *The Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 365 (2014) – Best practices of implementation of human rights at local and regional level in member states of the Council of Europe and other countries*  
<https://rm.coe.int/best-practices-of-implementation-of-human-rights-at-local-and-regional/168071aead>.

---

## 3. TRANSPARENTNOST, OTVORENOST I PARTICIPACIJA

Termini transparentnost i otvorenost često se koriste zajedno ili uporedo. Ova dva termina nisu sinonimi, ali se njihovo značenje u određenoj meri poklapa. Smatra se da je otvorenost širi pojam od transparentnosti. Tačnije, transparentnost znači da su podaci o aktivnostima nekog organa vlasti vidljivi (dostupni) svim zainteresovanim, a otvorenost pored transparentnosti podrazumeva i uključivanje zainteresovanih u procese donošenja odluka, tako da oni mogu da daju predloge i komentare ili da na druge načine učestvuju u kreiranju politika, sprovođenju procesa itd. U tom smislu, otvorenost uključuje i različite mehanizme konsultovanja i učešća (participacije) građana i drugih zainteresovanih aktera.

U ovom priručniku ne razrađuje se dalje ova precizna razlika između pojmova transparentnosti i otvorenosti, a teme koje slede uglavnom su u domenu transparentnosti, odnosno tiču se različitih mehanizama pomoću kojih se podaci o aktivnostima lokalnih vlasti čine dostupnim javnosti. Posebno poglavlje (2.2.) posvećeno je oblicima učešća građana u upravljanju javnim poslovima na lokalnom nivou.

---



## 3.1. TRANSPARENTNOST U OBAVLJANJU POSLOVA LOKALNE SAMOUPRAVE

*Manjak transparentnosti rezultira nepoverenjem i dubokim osećajem nesigurnosti.*

Dalaj-lama Tenzin Gjatso

### KLJUČNI POJMOVI

Otvorenost  
Transparentnost  
Javnost (rada)  
Obaveštavanje  
Pristup informacijama  
Informacije od javnog značaja  
Otvoreni podaci

### KLJUČNE TEME

Transparentnost u procesu usvajanja javnih politika  
Transparentnost rada organa lokalne samouprave  
Transparentnost budžeta  
Transparentnost javnih nabavki  
Transparentnost konkursa  
Transparentnost administrativnih procedura

### 3.1.1. Pojam transparentnosti

**Transparentnost** je jedan od temeljnih principa dobrog upravljanja i dobre uprave. Štaviše, transparentnost je preduslov za ostvarivanje drugih principa dobrog upravljanja – na primer principa javne odgovornosti, kao i principa participacije, a smatra se načinom sprečavanja ili borbe protiv korupcije.

U današnje vreme termin transparentnost se veoma često koristi u vezi sa društvenim, a posebno političkim dešavanjima. Reč transparentnost (engl. *transparency*) potiče od latinskog *transparens*, što znači „prozirnost” (od *trans* – kroz i *parere* – pokazati se) i koristi se da označi vidljivost, dostupnost javnosti.

Primena načela transparentnosti obično se vezuje za donošenje propisa o dostupnosti informacija od javnog značaja, iako to nije njegova jedina sadržina. Dalje u tekstu izloženi su i drugi mehanizmi kojima se transparentnost može ostvariti i unaprediti, posebno iz ugla lokalnih vlasti.

#### Primeri

Može se reći da su propisi koji uređuju ovu oblast ipak novijeg datuma. Iako je prvi zakon koji se odnosio na dostupnost informacija od javnog značaja donet u Švedskoj 1766. godine, u većini zemalja to se dogodilo u drugoj polovini 20. veka, uključujući i čuveni američki zakon iz 1966. godine. U SAD se zakon o dostupnosti informacija od javnog značaja često naziva *sunshine law*, u prevodu „zakon sunčeve svetlosti” ili *Government in the Sunshine Act* („zakon o vlasti na suncu”), jer iznosi informacije „na svetlo dana”. Većina zemalja razvijene demokratije (npr. Francuska, Holandija, Australija, Novi Zeland i Kanada) usvojile su svoje zakone između 1978. i 1982. godine, dok se u istočnoj Evropi to desilo posle 1990 (u Mađarskoj i Ukrajini, npr. 1992), a Velika Britanija i Nemačka to su učinile tek 2000, odnosno 2005. godine. Srbija je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojila 2004. godine i, uz određene izmene i dopune, taj zakon je još uvek na snazi.

Postupanje vlasti je transparentno ako ona objavljuje informacije o svojim aktivnostima i politici koju vodi. Postupanje neke institucije je transparentno kada svako ko je zainteresovan ima mogućnost da vidi i razume šta ona radi i kako to čini.

Na ostvarivanje načela transparentnosti kroz vreme uticali su razni činioci. Pre svega, stepen otvorenosti vlasti u određenoj zemlji zavisio je od koncepta državnog uređenja i, uopšte, od odnosa vladalaca ili organa vlasti prema građanima. **Demokratsko uređenje, opšte pravo glasa, kao i poštovanje načela podele vlasti, utiču na povećanje stepena transparentnosti.**

Drugi bitan činilac koji je uticao na primenu ovog načela jeste **tehnološki napredak**. Čak i kada su organi vlasti bili voljni da obezbede javnost rada, javnost je dugo bila ograničena nedovoljnim tehničkim ili finansijskim mogućnostima da se svima omogući pristup informacijama. Veliku promenu doneo je **internet** i njegova široka dostupnost građanima. Internet omogućava da se građani obaveste o odlukama vlasti ne samo iz medijskih izveštaja i službenih glasila, već i neposredno sa njihovih veb-prezentacija.

Recimo, objavljivanje informacija na oglasnoj tabli organa vlasti danas je uglavnom prevaziđen metod, dok je donedavno bio dominantan u radu organa uprave. Danas je to uglavnom predviđeno kao alternativa objavljivanju na veb-prezentaciji, ili pak zajedno sa njime, iako i dalje postoje propisi koji ga predviđaju. Slično, iako propisi predviđaju da se važnije odluke organa JLS objavljuju u lokalnom službenom glasilu (to za statute i opšte akte jedinica lokalne samouprave predviđa i Ustav), one se danas uobičajeno objavljuju i na veb-prezentacijama opština i gradova. Službena glasila nekih opština i gradova imaju svoju elektronsku verziju (bilo kao posebnu veb-prezentaciju ili kao deo



veb-prezentacije JLS), dok druge objavljuju važnije opšte akte i druge dokumente u za to namenjenom delu svoje veb-prezentacije.

### Primeri

Na primer, posebnu veb-prezentaciju ima *Službeni list grada Beograda* – <http://sllistbeograd.rs/> – i ona omogućava pretraživanje po ključnim rečima, tipu dokumenta, gradskoj opštini i periodu objavljivanja, dok se drugi, recimo *Službeni list grada Subotice* objavljuje u elektronskom obliku u posebnom delu gradske veb-prezentacije – <http://www.subotica.rs/index/page/id/8038/lg/sr>.

## 3.1.2. Međunarodni standardi

Princip transparentnosti univerzalno je prihvaćen kao princip dobrog upravljanja, kako od strane međudržavnih, tako i međunarodnih nevladinih organizacija. Ovde su predstavljeni standardi koje u tom pogledu postavljaju Ujedinjene nacije, Savet Evrope, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), kao i organizacije fokusirane na pitanja iz ove oblasti (Transparency International i Transparentnost Srbija).

Kao organizacija posvećena ljudskim pravima, **Ujedinjene nacije** posmatraju dobru upravu u kontekstu okruženja koje podstiče ostvarivanje ljudskih prava na nacionalnom nivou, a transparentnost, pored principa javne odgovornosti smatra se temeljnim principima koji treba da obezbede takvu praksu. Tako stoji, recimo, u rezoluciji iz 2000. godine nekadašnje Komisije za ljudska prava UN koja je posvećena ulozi dobre uprave u promovisanju ljudskih prava. Preko mnogobrojnih svojih agencija i tela (kao što su npr. UNDP, OHCHR, UNESCO itd.), Ujedinjene nacije sprovode programe koje podstiču unapređenje transparentnosti.

### Međunarodni standardi

Same agencije UN posvećene su potpunoj transparentnosti u svom radu i objavljuju iscrpne podatke u otvorenom formatu o desetinama hiljada projekata koje realizuju širom sveta. Na primer, više o tome pogledajte na <https://open.undp.org/> – onlajn portalu koji pruža informacije o projektima *Programa UN za razvoj* širom sveta.

**Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope** u preporuci iz oktobra 2018. o transparentnosti i otvorenoj vlasti (*Recommendation 424(2018) on transparency and open government*) opisuje otvorenu vlast kao onu koja je transparentna, participatorna i odgovorna prema građanima. To su principi primenljivi na sve vlasti, bez obzira na veličinu i da li je ona lokalna, regionalna ili centralna. Kongres primećuje da su mnoge lokalne i regionalne vlasti već primenile reforme u cilju povećanja svoje otvorenosti, ne samo da bi povećale transparentnost, već i svoju efikasnost. Dalje:

- Otvorena vlast je ona koju javnost razume. To znači građani mogu da vide o čemu je vlast odlučivala i šta je proizvela i da traže informacije. Vlasti, sa druge strane, treba da omoguće pristup tim informacijama, da ih učine dostupnim;
- Otvorena vlast treba da podstiče participaciju građana, i u funkcionisanju vlasti i u okviru građanskog društva, uključujući i zaštitu uzbunjivača;
- Pored transparentnosti i participacije, treći važan element otvorenosti jeste odgovornost, kao ključni element demokratije. Odgovornost se podstiče kako internim sredstvima (npr. etičkim kodeksima), tako i eksternim (npr. revizijom, nadzorom građanskog društva i medija);
- Ova tri principa treba primenjivati na pet glavnih funkcija regionalnih i lokalnih vlasti: budžetiranje, nabavke, donošenje propisa, definisanje javne politike i pružanje usluga.

#### Međunarodni standardi

Više o Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe*) pogledajte na <https://www.coe.int/en/web/congress/home/>.

Princip transparentnosti i otvorenosti predstavlja, inače, jedan od **12 principa dobre demokratske vladavine** (engl. *12 Principles of Good Democratic Governance*) koje je Komitet ministara Saveta Evrope definisao *Strategijom inovacije i dobrog upravljanja na lokalnom nivou*, 2008. godine (engl. *Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level*). Sadržinu tog principa predstavljaju sledeće zahtevi:

- da se odluke donose i sprovedu u skladu sa propisanim pravilima;
- da je obezbeđen pristup svim informacijama, osim dobro obrazloženih izuzetaka utemeljenih u zakonu (kao što je npr. zaštita privatnosti); i
- da su informacije o odlukama, sprovođenju i rezultatima politika dostupne na način koji omogućava da javnost može da ih prati na delotvoran način i da doprinese radu lokalne vlasti.

## Međunarodni standardi

Više o navedenoj strategiji i aktivnostima Saveta Evrope na polju dobrog upravljanja pogledajte na veb-prezentaciji *Centra ekspertize za dobro upravljanje (Centre of Expertise for Good Governance)*:

<https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise>.

Kao organizacija fokusirana na oblast ekonomskog razvoja i saradnje, OECD posmatra princip transparentnosti kroz prizmu odgovornosti u upotrebi sredstava namenjenih razvojnim projektima, radi doseganja do utvrđenih ciljnih grupa i postizanju rezultata. Zajednička inicijativa OECD i Evropske unije usmerena na poboljšanje kvaliteta upravljanja – SIGMA (engl. *Support for Improvement of Governance and Management*) pruža podršku reformama javne uprave i socio-ekonomskog razvoja u zemljama koje pristupaju EU. Eksperti SIGMA do sada su radili na brojnim projektima u Srbiji i u regionu, a neke od njihovih stručnih analiza odnose se i na oblast transparentnosti.

## Međunarodni standardi

Više o aktivnostima OECD na ovom polju pogledajte na <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/acommonstandard.htm>, a o aktivnostima SIGMA u Srbiji na <http://www.sigmaweb.org/countries/serbia-sigma.htm>.

Kao što se može primetiti, u standardima koje definišu ove međunarodne organizacije, razumevanje objavljenih informacija od strane onih kojima su namenjene, ključni je element transparentnosti. Dakle, nije dovoljno informacije samo objaviti, u bilo kom obliku – važno je te informacije staviti u odgovarajući kontekst, objasniti i približiti najširoj javnosti.

Pored međunarodnih organizacija u kojima su najčešće članovi države, postoje brojne organizacije koje deluju na globalnom nivou ili na nacionalnim nivoima, koje prate primenu principa transparentnosti koje su razvile svoje alate za merenje rezultata u ostvarenju ovog principa. Najpoznatija takva organizacija je **Transparency International**, čija je misija borba protiv korupcije i koja definiše transparentno kao „karakteristiku vlasti, kompanija, organizacija ili pojedinaca prema kojoj su oni otvoreni za jasno obelodanjivanje informacija, pravila, planova, procedura i aktivnosti. U principu, javni funkcioneri, javni službenici, rukovodioci u kompanijama i organizacijama dužni su da postupaju na javan, predvidiv i razumljiv način i da promovišu participaciju i odgovornost, kao i da omoguće trećim licima da na jednostavan način razumeju aktivnosti koje se sprovode”.

#### Međunarodni standardi

*Transparency International* na svom sajtu ima resursni centar u kojem predstavlja rezultate svojih istraživanja na različite teme i o različitim državama, <https://knowledgehub.transparency.org/>.

U Srbiji, primenom ovog principa bavi se organizacija **Transparentnost Srbija**, koja od 2015. godine sprovodi istraživanje *Indeks transparentnosti lokalne samouprave (LTI)*, u okviru kojeg ocenjuje i rangira sve jedinice lokalne samouprave u Srbiji na osnovu indikatora koji podrazumevaju analizu sajtova, dokumenata, odgovora dobijenih na zahteve za slobodan pristup informacijama i neposredan uvid u funkcionisanje uprave, odnosno uslužnih centara, kao i podataka dobijenih od drugih organa.

#### Primeri

Više o LTI pogledajte na <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/istraivanja-o-korupciji/lti>.

I *Indeks dobre uprave*, koji je razvila SKGO sadrži skup indikatora koji se odnose na ovaj princip. Ti indikatori razvrstani su u oblasti, prema poljima delovanja organa lokalne samouprave zajedno sa oblastima koje se odnose na princip participacije (oblasti 2.1–2.7).

#### SKGO indeks

Više o *Indeksu i odabranim indikatorima*, JLS pogledajte na [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323\\_Brosura.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323_Brosura.pdf).

A putem sistema za vrednovanje učinka na veb-sajtu SKGO, <http://ucinak.skgo.org/members/login>, opštine i gradovi mogu proveriti svoj učinak u oblasti dobrog upravljanja. Pristup sistemu JLS ostvaruju na osnovu parametara koje dobijaju od SKGO.

### 3.1.3. Pravni okvir u Srbiji

Transparentnost u radu organa javne vlasti može se ostvarivati na različite načine, pa je ova tema i uređena brojnim **propisima** (npr. Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakonom o budžetskom sistemu, Zakonom o javnim nabavkama ili Zakonom o elektronskoj

upravi). S druge strane, postoje brojni načini na koje lokalne vlasti mogu ostvariti i unaprediti transparentnost, koji nisu zakonima predviđeni kao izričita obaveza, a koje neke opštine i gradovi već preduzimaju (ponekad čak i nemajući u vidu povećanje transparentnosti kao osnovni cilj ili motiv za to). Takvo postupanje naziva se **proaktivnom transparentnošću**.

Javnost rada tretira se kao bitan element u **strateškim aktima** Republike Srbije, na primer u oblastima borbe protiv korupcije i reforme javne uprave. Transparentnost se smatra važnim segmentom vladavine prava, pa i evropskih integracija, zbog čega se ovim pitanjima posvećuje pažnja i u izveštajima Evropske komisije, kao i u dokumentima o pregovorima Srbije sa Evropskom unijom.

**Načelo javnosti rada promovise** se zakonima kojima se uređuje rad različitih državnih organa, pa i organa lokalne samouprave. Treba reći da ono kao takvo više nije sadržano u našem Ustavu (za razliku od prethodnog, iz 1990. godine). Ustav predviđa javnost kao element prava na pravično suđenje, prava svakog da se o njegovim/njenim pravima ili obavezama javno raspravlja. Ovo ustavno pravo treba razumeti tako da se ono primenjuje na sve sudske, ali i upravne postupke koje sprovode organi javne vlasti. Međutim, postupci predstavljaju samo jedan segment delovanja organa javne vlasti i to ograničen pre svega na sudove i organe uprave. Sa druge strane, Ustav garantuje **pravo na obaveštenost**.

## Propisi

*Ustav Republike Srbije*

Član 51

Svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju.

Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

Ustavna odredba obavezuje organe javne vlasti i medije da poštuju prava građana na obaveštenost, a ta obaveza razrađena je Zakonom o javnom informisanju i medijima. Ustav takođe garantuje pravo na pristup podacima koje poseduju državni organi i organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, što uređuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja propisujući detaljna pravila koja omogućavaju pristup informacijama i moguće izuzetke, tj. situacije u kojima je moguće uskratiti pristup ako postoji neki pretežniji javni interes.

Nekim zakonima relevantnim za rad uprave na različitim nivoima vlasti, definisano je načelo javnosti rada na opšti način. Na primer:

- Zakon o državnoj upravi određuje da je rad organa državne uprave javan;
- Istim zakonom definisana je obaveza organa državne uprave da javnosti omoguće uvid u svoj rad, i to pozivanjem na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja;
- Zakonom o policiji je, u cilju informisanja javnosti, zakonom propisana obaveza objavljivanja godišnjih izveštaja o radu Ministarstva unutrašnjih poslova;
- U Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, na primer, stoji da je njen rad javan, a da ona jednom godišnje Narodnoj skupštini podnosi izveštaj o svom radu;
- Pokrajinskom skupštinskom odlukom o pokrajinskoj upravi koju je donela Skupština Autonomne pokrajine Vojvodina predviđeno je da je rad pokrajinske uprave dostupan javnosti, da su pokrajinski organi uprave dužni da omoguće uvid u svoj rad prema zakonu kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kao i da obaveštava javnost o svom radu davanjem informacija putem sredstava javnog informisanja, održavanjem konferencija za štampu i stvaranjem drugih uslova za upoznavanje građana s radom pokrajinske uprave.

**Zakonom o lokalnoj samoupravi** predviđena je obaveza organa i službi JLS da obaveštavaju javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja i na drugi prikladan način, odnosno da su dužni da građanima u ostvarivanju njihovih prava i obaveza daju potrebne podatke, objašnjenja i obaveštenja.

#### 3.1.4. Princip transparentnosti u kontekstu lokalne samouprave

Kao i svi drugi organi javne vlasti, tako su i organi lokalne samouprave dužni da svoj rad učine javnim, odnosno dostupnim javnosti. **Načini ostvarivanja javnosti** rada se razlikuju, pre svega u odnosu na pitanje obezbeđivanja neposredne ili posredne javnosti, kao i na krug korisnika informacija (samo određeni krug lica, svako ko iskaže interesovanje, svi građani):

1. **Neposredna** javnost podrazumeva da se informacije saopštavaju direktno zainteresovanim licima (koja imaju pravni ili neki drugi interes). To je slučaj npr. sa strankama i drugim zainteresovanim licima u upravnom ili drugom postupku (npr. traženje izvoda iz matičnih knjiga u vezi sa svojim ličnim statusom, u skladu



sa Zakonom o matičnim knjigama; pravo na kopiranje dokumentacije i uvid u dokumentaciju o sprovedenom postupku javne nabavke, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i sl.). Takođe, prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, svako ko zatraži može od organa vlasti da dobije informacije u njegovom posedu; i

2. **Posredno**, javnost rada obezbeđuje se preko sredstava javnog informisanja, objavljivanjem saopštenja za javnost, objavljivanjem odluka i drugih dokumenata na veb-prezentaciji organa i na druge načine.

Pored pravila o javnosti rada organa, postoje i pravila koja se odnose na **javnost rada funkcionera vlasti, uključujući i lokalne funkcionere**. Funkcioneri nisu samo obavezni da obezbede sprovođenje zakonskih obaveza o javnosti rada organa kojima rukovode, nego i sami imaju neposredne obaveze prema javnosti koje potiču od njihove funkcije i u vezi su sa njihovim ponašanjem. Normalno je da postoji očekivanje javnosti, pa i medija, da sa funkcionerima imaju i neposrednu komunikaciju i da saznaju njihova mišljenja i stavove o određenim pitanjima iz delokruga organa kojim rukovode, kao i objašnjenja za njihove postupke i planove, bez obzira na to da li su te informacije sadržane u nekom dokumentu i da li se na osnovu nekog zakona moraju objaviti. S obzirom na razumno očekivanje javnosti da sa nosiocima funkcija u lokalnoj samoupravi ostvari dobru i potpunu komunikaciju o svim pitanjima od opšteg značaja, *Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave*, koji je opštinama i gradovima preporučila SKGO, sadrži odredbe u vezi sa javnošću rada funkcionera.

## SKGO modeli

*Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave*

### Otvorenost, pristupačnost i transparentnost

- Funkcioner postupa tako da je njegovo delovanje uvek otvoreno uvidu i sudu javnosti.
- Funkcioner se stara da građani budu upućeni u rad lokalne samouprave, a naročito u razloge za donošenje odluka, kao i o dejstvu i posledicama koje iz njih proishode.
- Funkcioner javnosti blagovremeno pruža tačne i potpune podatke i objašnjenja od značaja za odlučivanje i praćenje primene odluka, pružajući joj priliku da ih proverava i preispituje.
- Funkcioner u javnom delovanju i istupanju uvek štiti podatke o ličnosti.

Ceo tekst *Etičkog kodeksa* pogledajte na

[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/187/607/1591876075\\_Eticki%20kodeks%20funkcionera%20LS.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/187/607/1591876075_Eticki%20kodeks%20funkcionera%20LS.docx)

Treba imati u vidu i da **nosioci javnih funkcija uživaju zaštitu privatnosti u užem obimu** nego što to imaju drugi građani. Ovo je međunarodni standard, a predviđeno je i u našim propisima. Zakonom o javnom informisanju i medijima predviđeno je da su nosiocima državnih i političkih funkcija ograničena prava na zaštitu privatnosti koja imaju lica na koja se odnosi informacija, ako je informacija važna za javnost s obzirom na činjenicu da lice na koje se odnosi informacija vrši određenu funkciju. Slično je predviđeno Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja po kojem se pristup informacijama može omogućiti čak i ako se time povređuje pravo na privatnost, pravo na ugled ili koje drugo pravo lica na koje se tražena informacija lično odnosi, ako se radi „o ličnosti, pojavi ili događaju od interesa za javnost, a naročito ako se radi o nosiocu državne i političke funkcije i ako je informacija važna s obzirom na funkciju koju to lice vrši”.

U ovom delu priručnika izdvojene su detaljnije preporuke za unapređenje transparentnosti rada pojedinih organa lokalne samouprave (pre svega skupštine i uprave), odnosno u određenim oblastima delokruga JLS.

#### **3.1.4.1. Transparentnost u radu organa lokalne samouprave**

Princip transparentnosti treba da bude primenjen u svim segmentima rada svih organa i službi lokalne samouprave. To se može činiti na različite načine, a u ovom delu prikazani su neki od najznačajnijih mehanizama koji su primenljivi na sve organe JLS, uz posebno izdvojene mehanizme transparentnosti rada lokalne skupštine, kao glavnog i jedinog predstavničkog organa lokalne samouprave.

Pre svega, JLS su dužne da obezbede slobodan pristup informacijama koje su u njihovom posedu, koje su nastale **u radu ili u vezi sa radom** njihovih organa, odnosno informacijama od javnog značaja. Pravo na pristup informacijama **pripada svakome pod jednakim uslovima** i garantovano je Ustavom. Drugim rečima, da li će neka informacija biti data na osnovu odredaba zakona koji uređuje slobodan pristup informacijama ne bi trebalo uopšte da zavisi od toga ko je traži i zbog čega je traži. Organ će informaciju dati tražiocu koji mu se obratio jedino ako bi mogao da je da i bilo kom drugom (npr. licu koje nema svojstvo „zainteresovane strane” u nekom konkretnom postupku i slično).

Kada je reč o nivou lokalne samouprave, van svake sumnje, dužnost da postupaju po zahtevima za pristup informacijama imaju svi njeni organi – gradonačelnik (predsednik opštine), gradsko (opštinsko) veće, skupština grada (opštine), gradska (opštinska) uprava(uprave). Poslednjim usvojenim izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predviđeno je i da gradske opštine,

pa samim tim i njeni organi, imaju dužnost da postupaju po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. Pored ovih organa, istu dužnost imaju i sve javne službe (javna preduzeća i ustanove) čiji je osnivač lokalna samouprava – npr. javna komunalna preduzeća, kao i ustanove kulture, prosvete i zdravstva, ali i sve druge organizacije koje u pretežnom delu finansira lokalna samouprava, a to mogu biti pojedina udruženja građana (npr. sportska društva), pa čak i druga pravna lica koja su osnovana odlukom ili propisom organa jedinice lokalne samouprave i koja uživaju značajno finansiranje iz lokalnog budžeta.

Zakonom je precizirano da u krug organa javne vlasti spadaju i privredna društva u većinskom državnom vlasništvu, pod kojim se podrazumeva većinsko vlasništvo bilo kog od ranije navedenih organa vlasti, pojedinačno ili u zbiru. Međutim, **bitna novina jeste proširenje kruga obveznika zakona i na tzv. „ćerke firme”**, odnosno na privredna društva koja su u većinskom vlasništvu ili pod upravljачkom kontrolom pomenutih privrednih društava ali i drugih organa vlasti, zajedno ili pojedinačno, kao i na druga pravna lica koja su osnovana od strane svih navedenih privrednih društava. Svojsvo organa javne vlasti imaju i ona pravna lica ili preduzetnici koja obavljaju neke delatnosti od opšteg interesa u smislu zakona kojim se uređuje položaj javnih preduzeća, imaju javna ovlašćenja ili koja su finansirana od strane organa javne vlasti, koja, pored informacija koje su nesumnjivo od javnog značaja, raspolazu i mnogim informacijama koje ni na koji način nisu u vezi sa obavljanjem javnog posla ili finansiranjem iz javnih izvora. Za takva pravna lica predviđeno je da imaju obaveze u odnosu na one informacije koje se odnose na obavljanje javnog posla ili finansiranje iz javnog izvora, a ne i za sve informacije koje su u njihovom posedu. Iz kruga obveznika zakona izuzete su crkve i verske zajednice, jer je za njih nemoguće utvrditi da li je u određenoj godini finansiranje bilo pretežno iz javnih ili drugih izvora.

Na veb-prezentaciji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nalazi se Katalog organa javne vlasti, koji trenutno sadrži preko 10 hiljada subjekata (<http://www.poverenik.rs/sr-yu/katalog-organa.html>).

Sve informacije koje su u **posedu** organa javne vlasti predstavljaju informacije od javnog značaja. Pravo na slobodan pristup informacijama može se izuzetno podvrgnuti ograničenjima (koja **moraju** biti propisana Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja) i to ako je to neophodno u demokratskom društvu (što je standard koji je u vezi sa ograničavanjem prava razvijen u praksi Evropskog suda za ljudska prava), a radi zaštite od ozbiljne povrede nekog pretežnijeg interesa zasnovanog na Ustavu i zakonu. U tom smislu, Zakon izričito navodi te **pretežnije interese** – npr. život, zdravlje, sigurnost ili drugo važno lično dobro, interesi u vezi sa sprečavanjem,

otkrivanjem krivičnih dela i vođenjem krivičnih i drugih postupaka, odbrana zemlje, nacionalna i javna bezbednost, međunarodni odnosi, sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji, tajnost podataka, intelektualna i industrijska svojina, umetnička, kulturna i prirodna dobra i životna sredina i sl.

Kao poseban mogući razlog ograničenja prava javnosti da zna, izmenama je predviđeno i pravo na zaštitu podataka o ličnosti ustanovljeno Ustavom Republike Srbije i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. S tim u vezi, Zakonom je predviđeno da organ vlasti može tražiocu ograničiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako bi time povredio pravo na privatnost, pravo na zaštitu podataka o ličnosti, pravo na ugled ili koje drugo pravo lica na koje se tražena informacija lično odnosi, osim:

1. ako je lice na to pristalo;
2. ako se radi o ličnosti, pojavi ili događaju od interesa za javnost, a naročito ako se radi o javnom funkcioneru u smislu zakona kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa pri obavljanju javnih funkcija i ako je informacija vezana za vršenje njegove javne funkcije;
3. ako se radi o licu koje je svojim ponašanjem dalo povoda za traženje informacije.

Takođe, Zakonom je precizirano da organ vlasti treba da omogući pristup traženoj informaciji, ako je u mogućnosti da istovremeno obezbedi pravo javnosti da zna i opravdane i na zakonu zasnovane interese svakog fizičkog lica da zaštiti svoju privatnost.

Takođe, ne mogu se dobiti informacije koje **nisu u posedu organa vlasti**, već, na primer, u „posedu” funkcionera ili službenika tih organa. Na primer, ne postoji dužnost da rukovodilac organa vlasti po zahtevu za pristup informacijama odgovara na pitanja iz novinarskog intervjua, kojim se traži njegovo mišljenje o nekoj pojavi. Isto tako, ne postoji obaveza organa da povodom zahteva sačinjava dokument koji ne poseduje (čak ni kada bi inače morao da ga ima po nekom drugom osnovu) – pravo na pristup se odnosi samo na postojeće informacije. Informacija može biti **u bilo kom obliku** (tekst, zvuk, slika...) i **na bilo kom „nosaču”** (papir, elektronski oblik, audio-traka, službena SMS poruka...).

Pravo na pristup informacijama može se ostvariti na razne **načine**, a najčešći su upućivanje kopije i ostvarivanje uvida u originalni dokument. Sam tražilac informacije u zahtevu određuje način na koji želi da mu se omogući pristup (npr. ne može organ da zakaže uvid umesto da dostavi traženu kopiju). U cilju zaštite tražioca informacije, ukoliko bi zahtev tražioca informacije bio neuredan, organ vlasti je dužan da u roku od osam dana pouči tražioca informacije kako da ukloni eventualne nedostatke zahteva, odnosno da dostavi tražiocu uputstvo o dopuni zahteva.

U situaciji kada je zahtev tražioca informacije uredan, organ vlasti dužan je da mu takvu informaciju dostavi „**bez odlaganja**”, a najkasnije u roku od 15 dana izuzev u određenim posebnim slučajevima koji su predviđeni Zakonom.

U slučaju uskraćivanja prava na pristup informacijama, tražilac **može da se žali** Povereniku. Protiv rešenja poverenika kojim se odlučuje o zahtevu koji je podnet povereniku kao organu vlasti, ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. Poverenik je dužan da odluči po žalbi u roku od 60 dana. Od ovog opšteg roka, predviđen je izuzetak kada su u pitanju žalbe povodom zahteva koji se odnose na informacije za koje se pretpostavlja da su od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, po kojima su organi vlasti dužni da postupe u roku od 48 časova od prijema zahteva, te u tim slučajevima Poverenik donosi rešenje u roku od 30 dana od dana prijema žalbe.

U slučaju osnovanosti žalbe podnete zbog nepostupanja (ćutanja) organa vlasti Poverenik donosi rešenje kojim će organu vlasti naložiti da u određenom roku postupi po zahtevu. U ovom slučaju, međutim, Poverenik ne odlučuje o tome da li organ vlasti treba da omogući pristup traženoj informaciji, već utvrđuje da li subjekt kojem je upućen zahtev propustio da izvrši zakonsku obavezu da odgovori na zahtev, bilo davanjem tražene informacije, bilo donošenjem rešenja o odbijanju zahteva. U postupku po žalbi povodom zahteva za pristup tajnom podatku, ukoliko oceni da nema više razloga da tražena informacija bude označena stepenom tajnosti Poverenik će usvojiti žalbu, a organu vlasti naložiti opoziv tajnosti podatka. Takođe, Poverenik ima ovlašćenje i da, podnese zahtev za pokretanje prekršajnih postupaka, kada u žalbenim postupcima oceni da je učinjen prekršaj predviđen Zakonom. S druge strane, podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka od strane tražioca informacije uslovljeno je prethodnim podnošenjem žalbe Povereniku, odnosno pokretanjem upravnog spora pred Upravnim sudom, kada žalba Povereniku nije dopuštena.

Pored obaveze postupanja po zahtevima za pristup informacijama, prema Zakonu, organi vlasti su obavezni da izrađuju **informatore o radu** u elektronskom, mašinski čitljivom obliku, koji treba da omogući laku pretragu potrebnih informacija. Zakonom je propisano ko je sve isključen od obaveze izrade informatora o radu elektronskom, mašinski čitljivom obliku. Takođe, Zakonom je taksativno nabrojano šta sve jedan informatore o radu treba da sadrži. Predviđena je i obaveza ažuriranja informatora u roku od 30 dana od nastanka promene podatka sadržanog u informatoru.. Organ vlasti do 31. januara tekuće godine, za prethodnu godinu podnosi godišnji izveštaj Povereniku o radnjama tog organa, preduzetim u cilju primene ovog zakona.

Poverenik redovno na svojoj veb-prezentaciji objavljuje godišnji pregled rešenja koja nisu izvršena ili po kojima organi vlasti nisu obavestili Poverenika da su postupili po nalogima iz rešenja. Imajući u vidu ogroman broj obveznika Zakona, može se reći da je broj neizvršenih rešenja na godišnjem nivou veoma mali (npr. 200 ili 300 ukupno), a posebno je mali kada su u pitanju organi lokalne samouprave i lokalne javne službe.

Zakonom je predviđeno i da organ vlasti neće omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako tražilac **zlopotrebljava prava na pristup** informacijama od javnog značaja, naročito ako je traženje nerazumno, često, kada se ponavlja zahtev za istim ili već dobijenim informacijama ili kada se traži preveliki broj informacija.

Da bi pravo na pristup informacijama moglo biti adekvatno zadovoljeno, organi vlasti treba da imaju **ažurnu evidenciju** o informacijama koje poseduju i dobru saradnju između pojedinih službi. Ovo nije zakonska obaveza, ali može da olakša i unapredi praksu organa u vezi sa omogućavanjem pristupa informacijama.

Zakonom o elektronskoj upravi predviđeno je inače da organi, u skladu sa zakonom, uspostavljaju i vode elektronske registre i evidencije, odnosno da podatke prikupljaju, obrađuju i čuvaju u elektronskom obliku, u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Rok za uspostavljanje registara i evidencija u elektronskom obliku u skladu sa Zakonom o elektronskoj upravi jeste 36 meseci od njegovog stupanja na snagu, što znači da ističe u aprilu 2021. godine.

Zakon predviđa obavezu da u svakom organu vlasti postoji **jedno službeno lice ili više njih** koji su ovlašćeni za postupanje po zahtevima za pristup informacijama. Ako ta lica ne budu imenovana, za to će svakako biti odgovoran rukovodilac organa (u opštinskoj upravi, to je načelnik). Ovlašćena lica i sama moraju imati pristup dokumentima i dobru saradnju sa svim organizacionim jedinicama i rukovodiocem, da bi svoj posao mogli da obave na vreme i u svemu u skladu sa zakonom. Naime, postupanje po zahtevima u nekim slučajevima iziskuje dobro poznavanje drugih propisa, jer pravo na pristup informacijama nije apsolutno. U nekim slučajevima, tražiocu će biti delimično uskraćene informacije zbog zaštite podataka o ličnosti, zaštite poslovne tajne, zaštite poverljivosti nekog postupka koji je u toku, ili iz drugih razloga kod kojih postoji jasno zakonsko utemeljenje.

Širenje interneta i njegova svakodnevna upotreba sve većeg broja ljudi dovela je do toga da se veliki broj informacija o radu organa javne vlasti objavljuje na **internetu**, čak i kada ih niko ne zahteva, pa čak i bez postojanja izričite zakonske obaveze.

## Primeri

Poverenik već nekoliko godina dodeljuje nagradu za najbolji informator, povodom obeležavanja Međunarodnog dana prava javnosti da zna, 28. septembra. Neki od nagrađenih lokalnih organa jesu:

- Gradska uprava za zaštitu životne sredine Novog Sada,  
<https://environovisad.rs/images/informator2019.pdf>,
- Grad Zrenjanin,  
<http://www.zrenjanin.rs/sr/gradska-vlast/informator-o-rad-u-organa-grad-a-zrenjanina>,
- Opština Ruma,  
[http://www.ruma.rs/portal2/jupgrade/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6489&Itemid=278&lang=en](http://www.ruma.rs/portal2/jupgrade/index.php?option=com_content&view=article&id=6489&Itemid=278&lang=en),
- Opština Indija,  
<https://www.indjija.net/PageCyr.aspx?id=457>.

Postoje brojni propisi koji obavezuju ili upućuju organe vlasti da neke informacije objave na svojim veb-prezentacijama. Na primer:

- Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru predviđeno je da podaci o broju zaposlenih i angažovanih lica budu javni, ako posebnim propisom kojim se uređuje tajnost podataka nije drukčije uređeno, a da su organi nadležni za donošenje odluke o maksimalnom broju zaposlenih dužni da odluke objave na svojoj veb-prezentaciji, kao i da su organizacioni oblici u javnom sektoru dužni da odgovarajuće podatke objavljuju na svojoj veb-prezentaciji, kvartalno u toku godine; i
- Zakonom o opštem upravnom postupku predviđeno je da organ objavljuje na svojoj veb-prezentaciji obaveštenja o mogućnosti elektronskog opštenja između organa i stranke, o tome da se organu podnose elektronska dokumenta i da organ upućuje stranci elektronska dokumenta, kao i o načinu na koji to čini.

Neki zakoni koriste i termin *internet prezentacija* koji, naravno, ima isto značenje kao termin *veb-prezentacija* koji ovde uzimamo kao zvanični, jer ga koristi Zakon o elektronskoj upravi. Na primer:

- Zakonom o sprečavanju korupcije propisano je da podaci o imovini funkcionera i drugi podaci za čije objavljivanje saglasnost daju funkcioneri, odnosno njihovi supružnici ili vanbračni partneri budu objavljeni na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije; i

- Zakonom o lokalnoj samoupravi propisana je obaveza nadležnih organa JLS da na internet prezentaciji, odnosno na drugi primeren način, obavesti javnost da su otpočeli rad na pripremi propisa koje donosi skupština.

Treba napomenuti da tek od 2018. postoji obaveza svih organa vlasti, pa i lokalne samouprave, da imaju veb-prezentacije. To je propisano **Zakonom o elektronskoj upravi**:

- organi su dužni da izrade i održavaju veb-prezentaciju;
- dužni su da omoguće da sadržaj veb-prezentacije bude dostupan i na mobilnim uređajima i pristupačan svakome, a naročito osobama sa invaliditetom;
- veb-prezentacije se izrađuju u okviru propisanog .rs i .srb domena;
- za objavljivanje veb-prezentacija, redovno ažuriranje, tačnost i potpunost objavljenog sadržaja, odgovoran je rukovodilac organa. Rukovodilac imenuje administratora veb-prezentacije koji je dužan da redovno ažurira sadržaj i izgled veb-prezentacije.

Direkcija za elektronsku upravu je 2014. godine izradila **Smernice za izradu veb-prezentacija** organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave.

Imajući ovo u vidu, mogu se definisati informacije koje predstavljaju **minimum relevantnog sadržaja veb-prezentacija, odnosno načina i dinamike njegovog ažuriranja**. Oni su definisani i u okviru *Indeksa dobrog upravljanja na lokalnom nivou*. To su sledeći podaci:

- opis funkcija rukovodilaca, nadležnosti, obaveze i ovlašćenja (nazivi funkcija, imena rukovodilaca, opis, ovlašćenja i obaveze koje imaju, kao i opis postupaka koje primenjuju prilikom donošenja odluka i navedene vrste odluka koje donose);
- podaci za kontakt, aktuelnosti i dokumenta (ažurirani i sistematično predstavljeni); i
- dokumenti koja se smatraju minimumom relevantnog sadržaja: propisi koje JLS donosi i primenjuje u svom radu, ažurirani informator o radu na početnoj stranici veb-prezentacije, pravilnik o sistematizaciji radnih mesta, plan javnih nabavki, dokumentacija i izveštaji o sprovedenim nabavkama, budžet i obavljene javne rasprave (na veb-prezentaciji i na nacionalnom Portalu eUprava).



Pored toga preporučuje se da:

- na veb-prezentaciji budu dostupni i arhivirani podaci za **poslednjih deset godina**. U poslednjoj deceniji, sve JLS imaju svoje veb-prezentacije i podaci koji su na njima objavljavani treba da budu dostupni i nakon eventualnih promena izgleda i načina vođenja veb-prezentacije. Tako se obezbeđuje institucionalna memorija i građanima omogućava da dođu do informacija koje im i dalje mogu biti bitne;
- JLS objavljuju podatke na svojoj veb-prezentaciji **odmah po njihovom nastanku**; i
- na veb-prezentaciji budu objavljeni i skupovi **otvorenih podataka**. JLS treba da objavljuju podatke u otvorenom obliku, to jest u formatima koji omogućavanju mašinsku čitljivost i upotrebljivost u korišćenju.

Zakonom o elektronskoj upravi uspostavljena je i **obaveza svih organa** vlasti (što uključuje i JLS i javna preduzeća i ustanove čiji su osnivači) **da na Portalu otvorenih podataka objavljuju otvorene podatke iz delokruga svoje nadležnosti** na način koji omogućava njihovo lako pretraživanje i ponovnu upotrebu. Pošto je to sada zakonska obaveza, JLS treba da se detaljnije upoznaju sa konceptom otvorenih podataka i da što pre počnu objavljivanje skupova podataka iz svog delokruga. Mnoge JLS već objavljuju skupove podataka, iako to ne prepoznaju uvek kao objavljivanje otvorenih podataka. Takođe, mnoge JLS to ne čine u odgovarajućim formatima.

Koncept otvorenih podataka zasnovan je na ideji javno dostupnih podataka, koje svako može slobodno da koristi i ponovo objavljuje, bez ograničenja od strane autora ili drugih kontrolnih mehanizama. Termin „otvoreni podaci” primenjuje se od 2008. godine, a ovaj koncept dobija na popularnosti nakon inicijative pojedinih država da otvore svoje podatke na portalima poput data.gov (SAD) ili data.gov.uk (Velika Britanija).

Otvoreni podaci se najjednostavnije definišu kao podaci koji su slobodno **dostupni, pristupačni, mašinski čitljivi i dostupni u otvorenim formatima**. Oni su resurs stavljen na raspolaganje svima, umesto da ga koristi ograničen krug službenika ili funkcionera unutar jednog organa, odnosno jedne organizacije.

Pošto su slobodni, može ih koristiti svako i za bilo koju namenu. To znači da su oni potencijalni resurs za različite inovacije i da se na osnovu njih može kreirati i ekonomska dobit, odnosno podstaći ekonomski razvoj. **Mašinska čitljivost** znači da se podaci nalaze u obliku pogodnom za računarsku obradu, što povećava njihovu upotrebnu vrednost. Na primer, ako se neki podaci nalaze u formatima PDF ili JPEG (npr. skenirana odluka skupštine opštine) oni se ne mogu automatski obraditi (npr. izračunati prosek nekih vrednosti), dok je to moguće sa nekim drugim formatima (npr. MS Excel ili CSV).

Podaci se objavljuju u organizovanim **skupovima podataka**.

U oblastima iz delokruga lokalne samouprave, **neki primeri** korisnih skupova podataka jesu:

- objavljivanje informacija u vezi sa javnim prevozom i saobraćajem (autobuske linije i stanice, učestalost dolazaka, slobodna parking mesta i sl.);
- podaci o zagađenosti vazduha ili o koncentraciji polena u vazduhu (čak i u realnom vremenu) ili o čistoći vode na kupalištima;
- podaci o preduzećima koja posluju na određenim lokacijama (po delatnostima), pa čak i o onima koja su u poslednjih nekoliko godina prestale sa radom; i
- podaci o nepokretnostima koje opština ili grad daje u zakup.

Neki od ovih podataka korisni su za građane, a neki za privredu, odnosno za donošenje odluka o pokretanju novog poslovanja u određenoj opštini ili gradu.

#### Primeri

Recimo, na osnovu otvorenih podataka o gradskom prevozu, nekoliko gradova u Srbiji sada je deo globalnog alata *Google Transit* pomoću kojeg građani i posetioci mogu u realnom vremenu dobiti informacije o trasama i redu vožnje gradskog prevoza, preko *Google Maps* aplikacije. Prvi je to učinio grad Niš, a zatim i Užice, Subotica i Beograd).

U Republici Srbiji je ovaj koncept prihvaćen u **Strategiji razvoja elektronske uprave**, gde je jedan od specifičnih ciljeva uspostavljanje otvorene uprave. U okviru sprovođenja Strategije uspostavljen je i **Nacionalni portal otvorenih podataka (data.gov.rs)**, osmišljen kao centralno mesto na kojem su dostupni svi otvoreni podaci u Srbiji, što uključuje i podatke JLS.

#### Primeri

Na Portalu otvorenih podataka (<https://data.gov.rs/sr/datasets/>) objavljeno je nekoliko desetina setova podataka iz desetak JLS.

Posebna pažnja treba da bude posvećena **transparentnosti rada skupštine**, kao predstavničkog tela.

Na veb-prezentacijama JLS treba da budu objavljene informacije o nadležnostima skupštine, njenim radnim telima, službama, rukovodiocima i odbornicima. Većina ovih informacija treba da bude u informatorima o radu, ali se one mogu objaviti i na **posebnoj stranici** veb-prezentacije, jer se tako jača transparentnost njenog rada i povećava krug onih koji mogu da dođu do potrebnih informacija.

### Primeri

Skupština grada Novog Pazara ima posebnu veb-stranicu na kojoj se objavljuju sve informacije o sastavu i radu skupštine, a moguće je pratiti i prenose sednica skupštine uživo, <http://www.eskupstina.novipazar.rs>.

Na veb-prezentacijama JLS treba objavljivati i informacije o **planiranim aktivnostima** skupštine i njenih radnih tela. To je preduslov za eventualno učešće zainteresovanih lica, neposredno (prisustvo sednicama) ili posredno (dostavljanje predloga odbornicima u vezi sa pojedinim tačkama dnevnog reda). Treba objavljivati i na koji način su skupština i njena radna tela raspravljali i odlučivali o pojedinim pitanjima. Iako ne postoji zakonska obaveza objavljivanja ovih podataka, već je to pitanje dobre prakse, reč je o standardu koji se može ostvariti bez većih troškova, budući da se u radu većine gradskih i opštinskih skupština dokumenti izvorno pripremaju u elektronskom obliku, pa se u tom obliku lako i brzo mogu i objaviti na veb-prezentacijama. Prenošnje sednica skupštine, koje se praktikuje u mnogim sredinama, treba upotpuniti objavljivanjem snimaka sednica, radi kasnijeg korišćenja. Radi smanjenja sumnje u netransparentan uticaj na donošenje odluka u skupštini, potrebno je voditi i objavljivati evidenciju o aktivnostima koje su skupštinski zvaničnici imali povodom donošenja odluka.

Zakonom o lokalnoj samoupravi predviđeno je da skupština JLS osniva **stalna ili povremena radna tela** za razmatranje pitanja iz njene nadležnosti, davanje mišljenja na predloge propisa i odluka koje donosi, kao i za obavljanje drugih poslova utvrđenih statutom. Broj, način izbora i prava i dužnosti predsednika i članova ovih tela uređuju se poslovníkom skupštine opštine. Građani često nisu dovoljno upoznati sa njihovim radom, pa podaci o njihovom radu (delokrugu, sednicama, odlukama) treba da budu dostupni javnosti.

### Primeri

Popis stalnih radnih tela Skupštine grada Čačka i opis njihovog delokruga, [https://www.cacak.org.rs/Stalna\\_radna\\_tela-128-1](https://www.cacak.org.rs/Stalna_radna_tela-128-1).

Lokalne vlasti treba da nastoje da uspostave različite kanale komunikacije sa građanima i drugim zainteresovanim činiocima, kako bi im što bolje i brže preneli potrebne informacije, bilo da im je to zakonska obaveza ili ne. Neki od tih načina su već opisani, a ovde je kratak osvrt na ono što se uobičajeno naziva **odnosima s javnošću**. Treba imati u vidu da neka od ovih sredstava mogu biti korišćena i u promotivne svrhe, ali da nikada ne bi smela da postanu sredstvo za ostvarivanje ličnih ili stranačkih interesa.

Neke od preporuka sadržane su i sledeće:

- Gradonačelnik/predsednik opštine bi trebalo da ima ustaljenu praksu održavanja **konferencija za medije** najmanje jednom mesečno. Bitno je da na konferenciju budu pozvani svi mediji koji rade u gradu/opštini (ili da poziv bude distribuiran preko novinskih agencija u većim gradovima sa mnogo medija), da svi novinari imaju priliku da postave pitanje koje žele i svi koji su postavili pitanje iz nadležnosti gradonačelnika/predsednika opštine dobiju i odgovor na pitanje;
- Organi JLS bi najmanje jednom mesečno trebalo da izdaju **saopštenja za medije i da obaveštavaju građane o bitnim događajima**. To mogu biti pozivi građanima i privredi da konkurišu za subvencije ili da uzmu učešća u nekoj debati, obaveštenje o početku primene bitnog propisa, informacije o gradskim manifestacijama ili druge bitne teme. Informacija o promotivnim aktivnostima gradskih funkcionera se ne smatra saopštenjem o pitanjima koji su od interesa za građane, već samo saopštenja koja govore isključivo o pitanjima od javnog interesa;
- JLS treba da koristi **društvene mreže** i da u relativno kratkim rokovima objavljuje bitne informacije o svom radu na tom mestu. Podjednako je važno da komunicira i sa pratiocima društvenih mreža (npr. odgovor istog dana na komentare);
- JLS bi periodično trebalo da objavljuje **informacije namenjene širem krugu građana**. Na primer, to može biti izveštaj o radu opštinskih organa ili neka publikacija koja obrađuje posebno značajno pitanje za rad opštine (npr. realizacija mesnog samodoprinosa, informacije o bitnim novinama u radu, o promeni propisa, sprovedenim ili planiranim projektima i sl.); i
- JLS bi trebalo da vrši **distribuciju publikacija o svom radu** (izveštaj o radu/informacije o bitnim novinama u radu) širokom krugu lica, odnosno ciljnim grupama kojima su namenjene, na primer, kroz slanje na mejling liste, poštom i slično.

### 3.1.4.2. Transparentnost u procesu usvajanja lokalnih propisa i javnih politika

Transparentnost je u ovom slučaju neraskidivo povezana sa participacijom. Da bi mogla da učestvuje, javnost mora da bude blagovremeno i kontinuirano obaveštavana. Transparentan treba da bude čitav proces usvajanja propisa i javnih politika – od otpočinjanja rada na njima do izveštavanja o njihovoj realizaciji.

Tako, JLS treba da na početku svake godine objavi **plan donošenja propisa**, uz navođenje nosioca izrade i okvirnog roka za izradu, kako bi se građani i njihove organizacije na vreme i adekvatno pripremili za učešće. U postupku pripreme propisa, nacrti treba da se objavljuju ili dostavljaju zainteresovanoj javnosti pre održavanja javne rasprave i to u vremenskom periodu dovoljnom da se javnost upozna sa predmetom javne rasprave. Organizator javne rasprave treba da objavljuje **obrazložene odgovore na sve dobijene predloge**, individualno ili u okviru opšteg izveštaja o održavanju javne rasprave.

#### SKGO modeli

Stalna konferencija gradova i opština je razvila *Model odluke o javnim raspravama*, koji između ostalog definiše i elemente transparentnosti:

[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/893/448/1588934480\\_Model%20odluke%20o%20javnim%20raspravama.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/893/448/1588934480_Model%20odluke%20o%20javnim%20raspravama.docx)

Na sličan način, upravljanje planskim sistemom Republike Srbije zasnovano je između ostalog na **načelu javnosti i partnerstva**, koje podrazumeva da se javne politike utvrđuju u okviru transparentnog i konsultativnog procesa. Tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata i analize efekata i vrednovanja učinaka javnih politika, sprovodi se transparentan proces konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama. **Čitav proces izrade i usvajanja planskih dokumenata lokalne samouprave mora biti transparentan.** Potrebno je blagovremeno i kontinuirano objavljivati informacije o tome i to o:

- otpočinjanju rada na planskom dokumentu (npr. plana razvoja JLS) i rasporedu aktivnosti na njegovoj izradi,
- sprovođenju konsultacija,
- izradi dokumenta,
- sprovođenju javne rasprave,
- usvojenom dokumentu, i
- izveštajima o sprovođenju dokumenta.

Razlika između pojmova konsultacije i javna rasprave detaljnije je predstavljena u delu 2.2. ovog priručnika.

#### **Priručnici**

Na veb-prezentaciji Republičkog sekretarijata za javne politike nalaze se Smernice za izradu planova razvoja jedinica lokalne samouprave, koje u odeljku 4.1.1. sumiraju pristup objavljivanju informacija u procesu izrade ovih planskih dokumenata, [https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web\\_final.pdf](https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final.pdf).

Pored objavljivanja relevantnih zvaničnih dokumenata, JLS treba i na drugi način da obaveštavaju o ovim procesima – preko medija, saopštenja za javnost, gostovanja predstavnika JLS u medijima, društvenih mreža i sl. Ovim procesima može se posvetiti i poseban deo veb-prezentacije, što brojne JLS već rade. Takođe, važno je koristiti i one kanale komunikacije koji omogućavaju dobijanje povratne informacije (npr. objavljivanje podataka za kontakt sa osobama zaduženim za ove poslove u opštini/gradu).

#### **Primeri**

Posebna stranica veb-prezentacije Opštine Bački Petrovac posvećena usvajanju plana razvoja, <https://www.backipetrovac.rs/vesti/izrada-plana-razvoja-opstine>.

I u postupku konsultovanja i sprovođenja javne rasprave treba obezbediti i objaviti odgovore na predloge, komentare i primedbe koje su učesnici uputili. Zarad ravnopravnosti i kreiranja usluga koje će biti prilagođene korisnicima neophodno je da lokalne samouprave uključe različite grupe građana: žene, muškarce, mlade, stare, pripadnike nacionalnih i drugih manjina, osobe sa invaliditetom, privrednike i sl. kao i da obezbede da oni dobiju tačne i razumljive informacije i mogućnost da budu konsultovani bez obzira na kapacitete, kao što su pismenost, mobilnost, obrazovanje, zainteresovanost i sl.

#### **Primeri**

Opština Kuršumlija na svojoj veb-prezentaciji objavljuje detaljne informacije o sprovedenim javnim raspravama, uključujući i izveštaje o sprovedenim raspravama i pregledima pristiglih predloga kao i obrazloženjima njihovog prihvatanja ili neprihvatanja. [https://kursumlija.org/javne-rasprave/?sr\\_pismo=lat](https://kursumlija.org/javne-rasprave/?sr_pismo=lat).

### 3.1.4.3. Transparentnost lokalnog budžeta

Opštine i gradovi imaju zakonsku obavezu sprovođenja javne rasprave prilikom (između ostalog) pripreme budžeta, u delu planiranja investicija. Javne rasprave sprovedene su i pre uvođenja zakonske obaveze u nekim opštinama i gradovima, na osnovu njihovih statuta i skupštinskih poslovnika ili na osnovu pojedinačnih inicijativa. Postoji širok prostor za unapređenje i van zakonskih okvira, naročito u pogledu transparentnosti procesa pripreme budžeta pre usvajanja u skupštini.

Treba posebno imati u vidu da javnu raspravu treba organizovati o **nacrtu**, a ne o već gotovom predlogu odluke o budžetu. *Od objavljivanja nacrta do okončanja roka za dostavljanje predloga i komentara ne bi trebalo da prođe manje od 20 dana.* Pored prikupljanja predloga elektronskom i običnom poštom, gradovi i opštine bi trebalo da organizuju i druge vidove javne rasprave (npr. skupove u mesnim zajednicama, sastanke sa pojedinim grupama fizičkih i pravnih lica, ankete i drugo). Bilo bi dobro da JLS objavi što više **povezanih dokumenata**, to jest sve one kojima raspolaže u trenutku otvaranja javne rasprave (analize na osnovu kojih je izrađen budžet, podatke o izvršenju budžeta u prethodnom periodu, podatke o ostvarivanju nefinansijskih indikatora programskog budžeta i slično u zvanično propisanoj formi ali i u formi prilagođenoj građanima kao što su tzv. građanski vodiči).

Korisno bi bilo da JLS objavi i **podatke o „fiksni” i „varijabilni” troškovima budžeta**. Tako se građanima ukazuje na koje planirane rashode mogu da utiču predlozima u javnoj raspravi, a koji su predodređeni zakonskim i ugovornim obavezama.

#### SKGO modeli

Stalna konferencija gradova i opština je izradila modele građanskih vodiča koje koristi značajan broj JLS:

- Građanski vodič kroz nacrt odluke o budžetu: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/823/1575558238\\_2.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Nacrt%20odluke%20o%20budzetu.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/823/1575558238_2.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Nacrt%20odluke%20o%20budzetu.zip)
- Građanski vodič kroz odluku o budžetu grada: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/842/1575558422\\_4.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Odluku%20o%20budzetu%20grada.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/842/1575558422_4.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Odluku%20o%20budzetu%20grada.zip) i odluku o budžetu opštine: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/848/1575558480\\_5.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Odluku%20o%20budzetu%20opstine.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/848/1575558480_5.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Odluku%20o%20budzetu%20opstine.zip)
- Građanski vodič kroz odluku o završnom računu: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/852/1575558529\\_6.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Odluku%20o%20završnom%20racunu.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/852/1575558529_6.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Odluku%20o%20završnom%20racunu.zip)

Ključno je da se proveri da li su svi učesnici javne rasprave dobili **obrazložene odgovore** na svoje predloge. To može biti učinjeno pojedinačnom dostavom ili objavom na internetu (ako je predviđeno procedurom). U svakom slučaju, bilo bi poželjno da svi predlozi i odgovori na njih budu vidljivi i dok javna rasprava traje, kako bi se sprečilo dupliranje predloga i kako bi se omogućilo da učesnici reaguju i na predloge drugih građana. Konačno, merilo stvarnog učešća građana u budžetskom procesu nije samo koliko građana je uzelo učešća u ovom procesu, već i da li su neki od tih predloga uneti u budžet.

#### SKGO modeli

U tom smislu, od posebnog značaja jeste izrada i objavljivanje izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi o budžetu, kojim se sumiraju relevantne informacije o toku i ishodu javne rasprave (a za koji je SKGO takođe izradila poseban model i uputstvo:

[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/838/1575558381\\_3.%20Izvestaj%20o%20procesu%20javne%20rasprave%20o%20Nacrtu%20odluke%20o%20budzetu.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/838/1575558381_3.%20Izvestaj%20o%20procesu%20javne%20rasprave%20o%20Nacrtu%20odluke%20o%20budzetu.zip)

#### Primeri

Primeri objavljenih izveštaja o sprovedenim javnim raspravama o budžetu:

- Opština Bor, <http://bor.rs/notices/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-odluke-o-budzetu-grada-bora-za-2020-godinu/>.
- Opština Veliko Gradište, <http://velikogradiste.rs/javna-rasprava-za-pripremu-odluke-o-budhetu-za-2020-godinu/>.
- Grad Sombor, <https://www.sombor.rs/dokumenti-organa-grada/budzet-grada-sombora/2021-godina/>

Po usvajanju odluke o budžetu, treba obezbediti praćenje njegovog **izvršenja u toku godine**. Građani to mogu da čine na nekoliko načina, od kojih su neki uređeni i propisima – npr. odluke o budžetu moraju se u skladu sa zakonom objaviti u službenom glasilu, a pored građanskih vodiča, postoje i drugi primeri dobre prakse da se informacije o budžetu i njegovom trošenju učine pristupačnijim građanima kao što su **javni budžetski portali** koji pružaju prikaz trošenja budžetskih sredstava na mesečnom nivou.



## Primeri

Primeri opština i gradova koji redovno objavljuju građanske vodiče kroz budžet:

- Stara Pazova, <https://www.starapazova.rs/opstinska-uprava/gradjanski-vodic-kroz-budzet.html>.
- Lajkovac, <http://www.lajkovac.org.rs/gradjanski-vodic-kroz-budzet/>.
- Sremska Mitrovica, [http://www.sremskamitrovica.rs/kategorija.php?cat\\_id=48](http://www.sremskamitrovica.rs/kategorija.php?cat_id=48).
- Sombor, <https://www.sombor.rs/dokumenti-organa-grad/budzet-grad-sombora/>.

Primeri opština i gradova koji imaju javne budžetske portale:

- Veliko Gradište, <http://109.92.20.178/client/dashboard>.
- Pirot, <http://jbp.piot.rs>.

Kada se dokumenti u vezi sa budžetom objavljuju u **otvorenom formatu**, to olakšava njegovu analizu, a omogućava i prikazivanje budžeta u pristupačnijem ili razumljivijem formatu (npr. upotrebom različitih vizuelizacija, grafičkih prikaza i sl.)

## Primeri

Primeri vizuelizacije budžeta

- Vizuelizacija državnog budžeta Estonije za period 2011–2014, <http://meieraha.ee/view/6>.
- Vizuelizacija državnog budžeta Crne Gore, <http://mojnovac.me/web/home>.
- Primer vizuelizacije predloga republičkog budžeta za 2018. i 2019. godinu koji je izradila organizacija *Opservatorija društvenih inovacija*, <https://odi.rs/sta-nedostaje-predlogu-zakona-o-budzetu/>.
- Projekat Svetske banke *Boost Data Lab* – u okviru kojeg su dati uporedni pregledi budžeta velikog broja zemalja, uključujući i određeni broj lokalnih budžeta, <http://boost.worldbank.org/boost-data-lab>.

U korak sa navedenim, idu i primeri vizuelizacije plana budžeta nekoliko desetina gradova i opština u Srbiji koji su već dostavljali podatke Kancelariji za informacione tehnologije i elektronsku upravu, i koji su dostupni na **platformi „Otvoreni budžeti“**: <https://budzeti.data.gov.rs/>

Zakonom je predviđena i obaveza izrade izveštaja o **završnom računu** koji se podvrgava nezavisnoj reviziji (Državna revizorska institucija ili privatna revizorska kuća). Odluka o završnom računu se, u skladu sa zakonom, mora objaviti u službenom glasilu

kao i na internet stranici nadležnog organa lokalne vlasti (najčešće je to ipak na opštoj veb-prezentaciji JLS), ali bi u skladu sa principom transparentnosti na veb-prezentaciji opštine bilo poželjno postaviti završni račun i u obliku koji je građanima razumljiv (građanski vodič) kao i u mašinski čitljivom formatu.

#### Primeri

Opština Kovin objavljuje građanski vodič kroz izvršenje budžeta i to čini u obliku *Power Point* prezentacije:

<https://www.kovin.rs/gradjanski-vodic-kroz-izvršenje-budžeta-opštine-kovin-za-2020-g/>

#### 3.1.4.4. Transparentnost javnih nabavki

Zakon o javnim nabavkama **obavezuje naručioce** (među kojima su i organi JLS) da obezbede transparentnost postupka javne nabavke i propisuje načine na koji se ta obaveza ostvaruje. Pre svega, Zakon obavezuje naručioce da objavljuju različite dokumente i informacije o javnim nabavkama na **Portalju javnih nabavki**, dok je propisana i obaveza objavljivanja posebnog akta o nabavkama i planova javnih nabavki i na veb-prezentacijama naručioca (Zakon koristi termin „internet stranica”).

Neke od tih obaveza prepoznaje i kao opšte mere za sprečavanje korupcije, kao što je npr. obavezno objavljivanje posebnog akta naručioca kojim se bliže uređuje način planiranja i sprovođenja postupka javnih nabavki i praćenja izvršenja ugovora o nabavci, uključujući i način komunikacije, obaveze i odgovornosti lica i organizacionih jedinica. Ovim aktom uređuju se i nabavke na koje se ne primenjuju odredbe Zakona.

Poseban deo Zakona posvećen je **objavljivanju i transparentnosti** i on određuje:

- vrste oglasa o javnim nabavkama koje naručioci objavljuju;
- obavezu objavljivanja oglasa preko Portala javnih nabavki;
- detaljne obaveze u vezi sa objavljivanjem različitih vrsta oglasa; i
- obavezu objavljivanja obaveštenja o dodeli ugovora, obustavi postupka ili poništenju postupka itd.

Zakon takođe predviđa mogućnost (a ne obavezu) da naručioci objave tzv. obaveštenje za **dobrovoljnu prethodnu transparentnost**, u slučaju nabavki koje su izuzeti iz

njegove primene. Takođe, predviđa i mogućnost da naručilac na svojoj internet stranici objavi i svoj **profil** koji sadrži opšte podatke o naručiocu, plan javnih nabavki, kao i druge važne informacije o postupcima javnih nabavki.

Transparentnost javnih nabavki koje sprovodi JLS može se efikasno obezbediti ako objavama dokumenata o javnim nabavkama koji su propisani Zakonom posveti **poseban deo svoje veb-prezentacije**. Preporuka je da taj deo bude jasno označen (umesto da se nalazi u nekom od opštih odeljaka, npr. u odeljku „Dokumenti”). Do ovog dela veb-prezentacije bi trebalo da se dolazi jednostavno, sa naslovne strane (preko banera ili glavnog menija).

### Primeri

Primeri posebnih stranica posvećenih javnim nabavkama

- Opština Vlasotince, [http://www.vlasotince.org.rs/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=131&Itemid=102](http://www.vlasotince.org.rs/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=131&Itemid=102)
- Opština Lebane, <https://www.lebane.org.rs/e-usluge/javnenabavke/>
- Grad Leskovac, <https://www.gradleskovac.org/index.php/e-uprava/javne-nabavke>

Iako je Zakonom o javnim nabavkama propisana obaveza objavljivanja mnogih bitnih dokumenata, postoji prostor da JLS pokaže **veću transparentnost nego što je obavezna po Zakonu**, a ono što je njime propisano treba da bude minimum. Na primer, JLS mogu svojim posebnim aktom predvideti i objavljivanje prilika za nabavkama na koje se Zakon ne primenjuje.

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama propisana je i obaveza objavljivanja **javnih ugovora**, odnosno ugovora o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama. Podaci o ugovorima se objavljuju u okviru posebnog registra. Registar javnih ugovora se nalazi na: <http://portal.ujn.gov.rs/JavniUgovori/Ugovori.aspx>.

### 3.1.4.5. Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS

U brojnim propisima postoji obaveza objavljivanja konkursa ili oglasa koja obuhvata i organe JLS, kao što su:

- konkursi kojima se dodeljuju sredstva organizacijama civilnog društva, u skladu sa Zakonom o udruženjima;
- konkurs kojima se dodeljuju sredstva medijima u oblasti ostvarivanje javnog interesa u oblasti informisanja, na osnovu Zakona o javnom informisanju i medijima;

- oglasi o javnim i internim konkursima za popunjavanje radnih mesta, u skladu sa Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave;
- oglasi o javnim konkursima za izbor direktora javnih službi (javnih preduzeća i ustanova), prema Zakonu o javnim preduzećima i zakonima koji uređuju delatnost ustanova u različitim oblastima; i
- konkursi o dodeli javne svojine JLS u zakup, u skladu sa Zakonom o javnoj svojini.

I za te konkurse i oglase mogu da važe preporuke date u vezi sa javnim nabavkama. JLS treba da teže da, pre svega na internetu, objavljuju što više informacija u što više detalja, bez obzira na zakonom propisani minimum informacija koje treba objavljivati, jer se na taj način povećava transparentnost, što u krajnjoj liniji dovodi do većeg poverenja u lokalnu samoupravu.

#### Primeri

Grad Zaječar, <http://www.zajecar.info/oglas/>.

Opština Žabari, <https://zabari.org.rs/dokumenti/category/konkursi/?script=lat/>.

#### 3.1.4.6. Transparentnost administrativnih procedura i usluga koje pruža JLS

Svaka JLS treba da ima jedinstven i ažuran spisak **administrativnih procedura, odnosno usluga** koje pružaju njeni organi i službe. To je predviđeno u nekoliko strateških dokumenata, kao što su:

- Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, odnosno pripadajuć Program za reformu sistema lokalne samouprave za period od 2021. do 2025. godine ;
- Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom sa akcionim planom za period 2021-2025. godine
- Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period 2015. do 2020. godine;
- Program ekonomskih reformi;
- Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije

Pojam administrativne procedure ili usluge širi je od pojma upravnog postupka, jer obuhvata svako obraćanje nadležnom organu radi ostvarivanja nekog prava ili vršenja neke obaveze.

Najbolji način za objavljivanje informacija o administrativnim procedurama i uslugama u kojima se u JLS rešava po zahtevu građana i privrednih subjekata, od trenutka podnošenja zahteva do trenutka odlučivanja, odnosno donošenja akta i njegovog dostavljanja podnosiocu, jeste putem **specijalizovanog elektronskog sistema** (kakav je Portal eUprava) ili veb-prezentacije JLS. Ako JLS to već čini, onda je potrebno da se podaci o procedurama blagovremeno i redovno ažuriraju, uporedo sa stupanjem na snagu zakona kojima se administrativne procedure/usluge menjaju.

### Primeri

Primeri opštinskih/gradskih portala ili posebnih stranica veb-prezentacija posvećenih registrima administrativnih procedura ili specijalizovanih servisa posvećenih određenim uslugama koje pruža JLS:

- Grad Novi Pazar, <https://www.novipazar.rs/usluge>
- Grad Sombor, Elektronski registar administrativnih procedura – <https://rap.sombor.rs>
- Gradska opština Palilula (Niš) – Komunalko, aplikacija za povezivanje građana sa komunalnim službama, <http://komunalko.palilula.eu/>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i SKGO u saradnji sa drugim nadležnim ministarstvima, razvili su **188 modela administrativnih procedura** na lokalnom nivou, sa ciljem standardizacije i ujednačavanja administrativnih procedura i usluga u JLS. Uz određeni broj modela administrativnih procedura i usluga, postoje obavezni obrasci zahteva za koje je neophodno da stranka da saglasnost za pribavljanje podataka o ličnosti na posebnom obrascu. Modeli su podeljeni po oblastima (građanska stanja, zaštita životne sredine, urbanizam i imovinskopravni poslovi, društvene delatnosti, lokalni ekonomski razvoj, ruralni razvoj, komunalno-stambeni poslovi, saobraćaj i lokalna poreska administracija) i u velikoj meri olakšavaju posao JLS u poboljšavanju njihovih administrativnih procedura i usluga.

Narodna skupština RS 28. aprila usvojila je Zakon o Registru administrativnih postupaka koji predstavlja javno dostupnu elektronsku bazu svih administrativnih postupaka i ima za cilj da pojednostavi ostvarivanje prava i izvršenje obaveza privredi i građanima kroz obezbeđivanje javno dostupnih, preciznih i ažurnih informacija o postupcima koje sprovode javna uprava. Uspostavljanjem ovakvog registra omogućeno je javnoj upravi da kroz registar na jednostavan i uniforman način kreiraju postupke i kao takve ih učine

javno dostupnim svim korisnicima čime se omogućava modernizacija i transformacija usluga javne uprave u službi privrede i građana.

Republički organi su u obavezi da postupke iz svoje nadležnosti upišu i ažuriraju najkasnije do 1. januara 2023.godine, dok su jedinice lokalne samouprava dužne da upišu svoje izvorne poslove najkasnije do 1.januara 2024.godine.

Jedinice lokalne samouprave koje pripreme svoje izvorne administrativne postupke u skladu sa Modelima postupaka SKGO ubrzaće i olakšati unos izvornih postupaka u Registar administrativnih postupaka.

#### **SKGO modeli**

Modele administrativnih procedura pogledajte na: <http://www.skgo.org/modeli-administrativnih-procedura>.

### **3.1.5. Rezime**

Transparentnost je jedno od temeljnih načela dobrog upravljanja. Ono je povezano sa brojnim drugima načelima – smatra se delom šireg načela otvorenosti, ali je neraskidivo povezano i sa načelima participacije, odgovornosti i sprečavanjem korupcije. **Načelo javnosti** u našem pravu postoji odavno i odnosi se na rad svih organa javne vlasti, uključujući i organe lokalne samouprave i lokalne javne službe.

**Međunarodni standardi** u ovoj oblasti ukazuju na to da je ključna komponenta transparentnosti činjenje informacija i podataka dostupnim na pristupačan i razumljiv način. Nije dovoljno da informacije samo budu dostupne – neophodno je da ih oni kojima su upućene razumeju.

Propisi i strateški dokumenti Republike Srbije predviđaju brojne obaveze za JLS na polju transparentnosti, a opštine i gradovi u Srbiji preduzimaju i brojne aktivnosti koje prevazilaze zakonske obaveze u ovoj oblasti.

**Slobodan pristup informacijama** se od druge polovine 20. veka smatra jednim od osnovnih mehanizama i pokazatelja transparentnosti. Kod nas je zakonom uveden 2004. godine, a kroz praksu Poverenika koji prati primenu tog zakona, transparentnost je postala i sastavni deo prakse svih organa vlasti, uključujući i lokalnu samoupravu. Međutim, to nije jedini mehanizam za ostvarivanje transparentnosti. Posebno su značajni **mehanizmi tzv. proaktivne transparentnosti**, kroz koje lokalne vlasti, ne čekajući

konkretan zahtev za informacijama, samostalno objavljuju informacije i podatke koje smatraju korisnim za javnost i za građane.

U moderno doba, lokalnim vlastima je **jednostavno da putem interneta** učini dostupnim veliki broj informacija o svim aspektima svog rada. Transparentnost je posebno važna u procesima donošenja odluka, naročito propisa i budžeta, u postupcima javnih nabavki ili dodeljivanju javnih sredstava na osnovu konkursa. U poslednje vreme, jača ideja da je podatke potrebno objavljivati u **otvorenom formatu**, koji omogućava besplatno i slobodno korišćenje i analizu, kao i razvoj korisnih alata za građane i privredu.

Lokalna samouprava u Srbiji u većem delu zakonskih obaveza ide u korak sa drugim nivoima vlasti, a u mnogim JLS mogu se pronaći dobri primeri, ali i prostor za unapređenje prakse, posebno u pogledu proaktivne transparentnosti, odnosno objavljivanja podataka kada za to ne postoji izričita zakonska obaveza.

### 3.1.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature

#### Relevantni propisi

- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Službeni glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010, 105/2021).
- Zakon o elektronskoj upravi (*Službeni glasnik RS*, br. 27/2018).
- 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, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 i 72/2019, 149/2020 i 118/2021).
- Zakon o javnim nabavkama (*Službeni glasnik RS*, br. 91/2019).
- Zakon o planskom sistemu (*Službeni glasnik RS*, br. 30/2018)
- Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (*Službeni glasnik RS*, br. 8/2019)
- Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa (*Službeni glasnik RS*, br. 68/2010).

#### Modeli akata SKGO

- *Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave*,  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/187/607/1591876075\\_Eticki%20kodeks%20funkcionera%20LS.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/187/607/1591876075_Eticki%20kodeks%20funkcionera%20LS.docx)

- *Model odluke o javnim raspravama,*  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/893/448/1588934480\\_Model%20odluka%20o%20javnim%20raspravama.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/893/448/1588934480_Model%20odluka%20o%20javnim%20raspravama.docx).
- *Model za izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o budžetu*  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/838/1575558381\\_3.%20Izvestaj%20o%20procesu%20javne%20rasprave%20o%20Nacrtu%20odluka%20o%20budzetu.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/838/1575558381_3.%20Izvestaj%20o%20procesu%20javne%20rasprave%20o%20Nacrtu%20odluka%20o%20budzetu.zip)
- *Modeli administrativnih procedura,*  
<http://www.skgo.org/modeli-administativnih-procedura>.
- *Modeli građanskih vodiča,*  
*Građanski vodič kroz nacrt odluke o budžetu,*  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/823/1575558238\\_2.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Nacrt%20odluka%20o%20budzetu.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/823/1575558238_2.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Nacrt%20odluka%20o%20budzetu.zip).  
*Građanski vodič kroz odluku o budžetu grada,*  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/842/1575558422\\_4.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Odluku%20o%20budzetu%20grada.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/842/1575558422_4.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Odluku%20o%20budzetu%20grada.zip).  
*Građanski vodič kroz odluku o budžetu opštine,*  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/848/1575558480\\_5.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Odluku%20o%20budzetu%20opstine.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/848/1575558480_5.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Odluku%20o%20budzetu%20opstine.zip).  
*Građanski vodič kroz odluku o završnom računu budžeta grada ili opštine*  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/852/1575558529\\_6.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Odluku%20o%20završnom%20racunu.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/555/852/1575558529_6.%20Gradjanski%20vodic%20kroz%20Odluku%20o%20završnom%20racunu.zip).

#### **Važne institucije**

- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, <http://www.poverenik.rs>.
- Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu, <http://www.ite.gov.rs>.
- Portal eUprava, <http://euprava.gov.rs>.
- Portal otvorenih podataka, <http://data.gov.rs>.
- Portal javnih nabavki, <https://jnportal.ujn.gov.rs>.

#### **Literatura i drugi relevantni izvori**

- Stalna konferencija gradova i opština, 2012, *Metodologija za utvrđivanje indeksa odgovornosti, transparentnosti i proverljivosti na lokalnom nivou,*  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/845/1520958451\\_Metodologija.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/845/1520958451_Metodologija.pdf).



- Stalna konferencija gradova i opština, 2012, *Jačanje odgovornosti, transparentnosti i proverljivosti na lokalnom nivou – primeri dobre prakse*, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/845/1520958454\\_JacanjeOdgovornosti.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/845/1520958454_JacanjeOdgovornosti.pdf).
- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 2010, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/vodic/prirucnikzaprimenuzakonacir.pdf>.
- SIGMA, 2010, *Pravo na otvorene javne uprave u Evropi – Pravni standardi u nastajanju*, <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/SIGMA/serbiancyrillicsigmasp4610.doc>.
- Transparentnost Srbija, 2021, *Indeks transparentnosti lokalne samouprave 2021*, [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/LTI\\_2021\\_izvetaj.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/LTI_2021_izvetaj.pdf)
- Direkcija za elektronsku upravu, 2014, *Smernice za izradu veb-prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave, v5.0*, [http://arhiva.ite.gov.rs/doc/Smernice\\_5\\_0.pdf](http://arhiva.ite.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf).
- Republički sekretarijat za javne politike, 2020, *Smernice za izradu planova razvoja JLS*, [https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web\\_final.pdf](https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final.pdf).
- Swiss PRO, 2019, *Procena stanja elektronske uprave u jedinicama lokalne samouprave*, [https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/148-676-sp\\_rezime\\_procena\\_statusa\\_euprave\\_u\\_jls\\_final.pdf](https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/148-676-sp_rezime_procena_statusa_euprave_u_jls_final.pdf).

### **Izvori na engleskom jeziku**

- Council of Europe, *Recommendation 424(2018) on transparency and open government*, <https://rm.coe.int/transparency-and-open-government-governance-committee-rapporteur-andre/16808eca29>.
- Council of Europe, *12 principles of Good Government*, <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>.
- Danny Lämmerhirt, *Open Budgets, Making budgets attractive – best practices from governments' financial transparency portals*, <https://openbudgets.eu/assets/resources/Report-Laemmerhirt-Making-Budgets-Attractive.pdf>.

## 3.2. UČEŠĆE GRAĐANA U VOĐENJU JAVNIH POSLOVA NA LOKALNOM NIVOU

*Kazna za neučesće u politici jeste ta što će državom upravljati gori od vas.*

Platon

*Demokratija počinje u gradovima i selima Evrope.*

*Nema demokratije bez lokalne demokratije.*

Đovani Di Stazi, bivši predsednik Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope

### KLJUČNI POJMOVI

Participacija  
Učešće u vođenju javnih poslova  
Referendum  
Građanska inicijativa  
Zbor građana  
Konsultovanje  
Javna rasprava  
Mesna samouprava

### KLJUČNE TEME

Pojam participacije  
Mehanizmi neposrednog učešća građana  
Učešće OCD u upravljanju javnim poslovima  
Konsultovanje  
Javne rasprave  
Mesna samouprava  
Drugi mehanizmi učešća građana

### 3.2.1. Pojam participacije (učešća građana)

**Participacija ili učešće građana** odnosi se na njihovo učestvovanje u procesu osmišljavanja, donošenja i sprovođenja javnih politika, odnosno vođenju javnih poslova. Participacija je u samoj srži demokratije – ona čini njenu suštinu i čini je vladavinom građana. Iako danas preovlađuju oblici posredne ili predstavničke demokratije, oni su uvek korigovani oblicima neposrednog učešća građana u odlučivanju.

Otvorena uprava je ne samo ona koja građane informiše o svojim aktivnostima, već ona koja građane uključuje u procese odlučivanja i upravljanja. Dijalog između izabranih predstavnika i građana ključan je za uspostavljanje i očuvanje poverenja građana u institucije i jača njihov legitimitet, ali pozitivno utiče i na delotvornost njihovih mera. Briga o efikasnosti u odlučivanju ne sme biti prepreka participaciji – ova dva principa dobre uprave su podjednako važna i donosioci odluka moraju pronaći način da ih usklade.

Imajući u vidu princip supsidijarnosti, po kojem javne poslove prvenstveno treba obavljati na nivou koji je najbliži građanima, lokalne vlasti treba da imaju vodeću ulogu u promovisanju participacije. Građani posebno imaju pravo da se izjasne o važnim odlukama koje za posledicu imaju dugoročne promene u lokalnoj zajednici, odnosno odlukama koje mogu imati nepovratne posledice ili se tiču većine građana. Međutim, bez obzira na to što demokratiju (pa i neposrednu) obično posmatramo kao „vladavinu većine”, treba posebno misliti o mehanizmima za uključivanje onih grupa stanovništva koje iz određenih razloga teže ostvaruju učešće od ostalih.

Prema intenzitetu učešća i stepenu pravnog regulisanja, oblici učešća građana obično se klasifikuju u nekoliko grupa:

- **neposredno učešće u odlučivanju**, kroz oblike neposredne demokratije, odnosno neposrednog učešća građana u donošenju odluka, koji su obično garantovani najvišim pravnim aktima države (to su npr. skupštine svih građana, referendum, narodna inicijativa i oblici mesne samouprave);
- **upućivanje predloga i javne kritike**, takođe najčešće garantovani ustavom ili zakonima, što podrazumeva predlaganje odluka i iznošenje kritike rada predstavničkih i drugih organa (npr. zborovi građana, peticije i individualni predlozi, peticije i predstave i obraćanja lokalnom ombudsmanu ili drugom sličnom organu, oblici javne kritike, protesti, mirna okupljanja i sl.);
- **konsultovanje**, što obuhvata oblike učešća građana u utvrđivanju prioriteta lokalne zajednice (npr. paneli i drugi oblici političkih konsultacija, javne rasprave, konsultacije putem elektronskih medija i interneta, učešće u radu saveta korisnika usluga i drugih savetodavnih tela); i
- **informisanje građana**, odnosno razni oblici ostvarivanja prava građana na dobijanje informacija o radu, planovima i namerama organa lokalne samouprave, stanju u lokalnoj zajednici i drugih informacija od javnog značaja). O vezi između principa transparentnosti i participacije i oblicima ostvarivanja principa transparentnosti već je bilo reči u delu 2.1 ovog priručnika.

Pri izboru mera treba voditi računa ne samo o zakonskim obavezama, već i o vrsti odluke koja se donosi, njenim posledicama na lokalnu zajednicu, kao i potrebi da se svaki od ovih mehanizama prilagodi specifičnim okolnostima svake lokalne zajednice.

Naš sistem lokalne samouprave i praksa opština i gradova poznaje sve ove oblike, a detalji njihovog pravnog uređenja, kao i primeri iz prakse lokalne samouprave dati su u narednim delovima.

*Skupštine svih građana* u Srbiji ne postoje kao oblik odlučivanja na nivou opština, jer to ne dozvoljava njihova veličina (u proseku su sa oko 50.000 stanovnika među najvećim u Evropi). Međutim, ovakav oblik učešća mogao bi se kod nas praktikovati na nivou mesne zajednice.

Jedinice lokalne samouprave treba da posmatraju učešće građana u upravljanju javnim poslovima ne samo kao svoju obavezu, već i da prepoznaju njegov **doprinos unapređenju upravljanja** u lokalnoj samoupravi:

- građani koji imaju mogućnost da kontinuirano učestvuju u političkom procesu i postepeno stvaraju „kulturu participacije”, čime se smanjuje apatija i nepoverenje u političke procese;
- ukoliko se građani neposredno uključe u obavljanje javnih poslova, kvalitet odlučivanja postaje bolji a primena lokalnih politika i propisa dobija suštinski legitimitet i postaje efikasnija i održivija;
- učestvovanje građana u javnim poslovima doprinosi transparentnosti i odgovornosti lokalne vlasti;
- javne rasprave pomažu lokalnoj samoupravi da identifikuje i prioritizuje potrebe zajednice;
- ostvaruje se ušteda u vremenu i novcu putem uvažavanja interesa zajednice u ranoj fazi procesa;
- zajedničkim radom lokalna samouprava i građani uspevaju da dođu do kreativnijih načina rešavanja problema.

#### Primeri

Aplikacija *Komunalko* gradske opštine Palilula iz Niša (<http://komunalko.palilula.eu/>) olakšava komunikaciju između građana i komunalnih službi. Može se besplatno preuzeti iz *Google Play* prodavnice, a njeni korisnici mogu prijaviti problem, nakon čega se prijava prosleđuje nadležnoj službi. Aplikacija je rezultat festivala omladinskih organizacija koji je opština organizovala, u okviru kojeg je organizovana radionica posvećena unapređenju života u lokalnoj zajednici.

Pored formalnih i pravom uređenih mehanizama, u današnje vreme preovlađuju manje formalni mehanizmi uključivanja građana potpomognuti sredstvima **elektronske komunikacije i društvenim mrežama**. Lokalna samouprava koja istinski želi da uključi svoje građane u vođenje javnih poslova ima na raspolaganju mnoštvo alata, čak i kada oni nisu predviđeni nacionalnim pravnim okvirom i lokalnim propisima. Danas gotovo svaka

opština i grad, pored veb-prezentacije, ima svoj zvanični profil na Fejsbuku, Tviteru, Instagramu, Jutjubu ili nekoj drugoj društvenoj mreži koja omogućava da građani daju komentare i predloge. Takođe, sve više opština počinje da osmišljava svoje **aplikacije** za mobilne telefone i druge uređaje putem kojih je takođe moguća dvosmerna komunikacija sa građanima.

### Primeri

Neke opštine, u nedostatku drugih medija na svojoj teritoriji, u informisanju i komunikaciji sa građanima aktivno koriste svoje naloge na društvenim mrežama. Primer za to je **opština Kovin**, <https://www.facebook.com/oukovin>.

### Propisi

Prilikom upotrebe društvenih mreža JLS treba slediti *Smernice za upotrebu društvenih mreža u organima državne uprave, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave*, <http://mduls.gov.rs/obavestenja/spremne-smernice-za-koriscenje-drustvenih-mreza/?script=lat>.

## 3.2.2. Međunarodni standardi

Svi međunarodni standardi dobre uprave nezaobilazno prepoznaju participaciju kao njen element. Dobra uprava je ona koja je participativna i u vezi sa tim nema spora, a pravo na učešće odavno je prepoznato kao jedno od osnovnih političkih ljudskih prava. Tako je još **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima** usvojen pod okriljem Ujedinjenih nacija 1966. godine na opšti način garantovao pravo građana da bez diskriminacije i neželjenih ograničenja, učestvuju u javnim poslovima. Danas je uloga građanskog učešća u oblikovanju javnih politika prepoznata i u Evropskoj uniji. U Poglavlju II **Lisabonskog ugovora** (demokratski principi) iz 2007. godine ističe se značaj predstavničke demokratije (uloga političkih partija) i participativne demokratije (uloga građanskog društva) u funkcionisanju Unije.

#### Primeri

Evropska komisija već nekoliko godina realizuje program *Evropa za građane i građanke* kroz koji podržava projekte koji omogućavaju građanima da učestvuju u demokratskom životu EU – od inicijativa na lokalnom nivou do osnaživanja građana da učestvuju u stvaranju politika EU. Ovaj program je otvoren i za zemlje kandidate.

U sistemu UN, poseban značaj u pogledu učešća građana u odlučivanju ima tzv. **Orhuska konvencija** (Konvencija Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima koja se tiču životne sredine) usvojena 1998. godine. Ova konvencija utemeljena je na principima participativne demokratije i utvrđuje prava pojedinaca i organizacija civilnog društva u vezi sa životnom sredinom, a prevashodno:

- pravo građana na informacije o životnoj sredini koje se nalaze u posedu državnih organa;
- pravo građana da učestvuju u izradi planova, programa, politike i propisa koji mogu uticati na životnu sredinu; i
- pravo na pravnu zaštitu u slučaju da su im prava u vezi s pristupom informacijama ili javnim učešćem povređena.

Srbija je ratifikovala Orhusku konvenciju, a naši propisi iz oblasti zaštite životne sredine principijelno su u skladu sa njenim principima.

#### Međunarodni standardi

Konvencija je dobila naziv po danskom gradu Arhusu u kome je usvojena za vreme Četvrtе ministarske konferencije u okviru procesa „Životna sredina za Evropu” (engl. *Environment for Europe*). Za njeno praćenje zadužena je Ekonomska komisija UN za Evropu (UNECE).

Više informacija o Konvenciji i njenoj primeni, odnosno njenom aspektu koji se odnosi na participaciju, pogledajte na: <https://www.unece.org/env/pp/introduction.html>.

Prevod teksta Orhuske konvencije pogledajte i na:

<http://www.ekoregistar.sepa.gov.rs/doc/konvencija.pdf>.

Kao organizacija posvećena regionalnoj i lokalnoj demokratiji, **Savet Evrope** radio je na uspostavljanju panevropskih principa učešća građana u upravljanju javnim

poslovima na lokalnom nivou. Prva preporuka Saveta ministara o učešću na lokalnom nivou usvojena je još 1981. godine, a 20 godina kasnije zamenila ju je *Preporuka 19 (2001)* Komiteta ministara o učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou, kojom su određeni glavni principi lokalne politike koja podržava demokratsku participaciju. Takođe, u okviru Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti nešto kasnije usvojena je i *Evropska povelja o učešću mladih ljudi u javnom životu na lokalnom i regionalnom nivou*. Sve ove inicijative rezultirale su usvajanjem **Dodatnog protokola uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu da se učestvuje u poslovima lokalnih vlasti** iz 2009. godine. Cilj ovog protokola jeste da u polje primene Povelje uvede i pravo svakog da učestvuje u poslovima lokalnih vlasti, što je kao princip prepoznato još u njenoj preambuli. U tom smislu, on bi trebalo da obezbedi dosledniju primenu tog prava. Pored prava građana da biraju organe lokalnih vlasti, oni imaju i pravo da zauzimaju stavove i utiču na rad lokalnih organa i njihovu odgovornost kroz konkretne oblike kakvi su lokalni referendumi, narodne inicijative, peticije, konsultativni procesi, zborovi građana za delove lokalnog područja, pritužbe i predlozi. Te oblike, zajedno sa merama koje treba da obezbede transparentnost u radu lokalnih organa i pristup dokumentima o njihovom radu, treba da predvide nacionalni propisi. Srbija je ratifikovala Dodatni protokol 2018. godine.

### Međunarodni standardi

U okviru *12 principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou* koje promoviše Savet Evrope, participacija je svrstana u Princip 1 zajedno sa fer izborima i predstavljanjem. *Centar za ekspertizu* Saveta Evrope razvio je poseban alat za samoprocenu učešća građana koje lokalne vlasti mogu da koriste.

Na engleskom jeziku ovaj alat nazvan je *CLEAR tool*, a CLEAR je skraćenica nastala kombinovanjem pet faktora koji utiču na uspešnost participacije građana:

*Can do* – građani mogu da učestvuju, odnosno imaju resurse i veštine da to čine;

*Like to* – vole da učestvuju, odnosno privrženi su ideji učešća;

*Enabled to* – omogućeno im je da učestvuju, odnosno dobili su priliku da učestvuju;

*Asked to* – pozvani su da učestvuju, od strane organa vlasti ili organizacija civilnog društva;

*Responded to* – dobijaju odgovor, odnosno vide dokaz da su njihovi stavovi uzeti u obzir.

Tekst ovog alata na engleskom jeziku pogledajte na: <https://rm.coe.int/168074701b>.

Pod okriljem Saveta Evrope 2009. godine usvojen je i **Kodeks dobre prakse građanskog učešća u procesu donošenja odluka**. Kodeks je donela Konferencija nevladinih organizacija Saveta Evrope, a podržao ga je posebnom deklaracijom Savet ministara. Kodeks definiše četiri nivoa participacije – informisanje, konsultovanje,

partnerstvo i dijalog – i četiri principa neophodnih za negovanje konstruktivnog odnosa organizacija civilnog društva i vlasti – participacija, poverenje, odgovornost i transparentnost i nezavisnost.

U okviru OECD, 2001. godine razvijeni su **Rukovodeći principi za otvoreno i inkluzivno vođenje javnih politika**, u kojima je, između ostalog, istaknuta potreba da se na delotvoran način uključe građani. Kao i neki drugi međunarodni dokumenti, i ovaj je delimično motivisan potrebom da se povрати poverenje građana u javne institucije, odnosno izazovima u redefinisaniu odnosa između institucija i građana. Principi su usmereni ka uvođenju delotvornijih mehanizama participacije i preporučuju državama da razviju strategije za unapređenje učešća i da te strategije budu u skladu sa njihovim krovnim strategijama o otvorenoj vladi. Ipak, i sama OECD prepoznaje i da više od polovine država članica do sada nije usvojilo takve dokumente.

#### Primeri

Više o aktivnostima OECD na polju participacije, u tekstu *Inovativno učešće građana (Innovative Citizen Participation)*, <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation.htm>

U sličnom kontekstu, može se pomenuti i **Partnerstvo za otvorenu upravu** koje je 2011. godine pokrenula grupa vladinih zvaničnika i organizacija civilnog društva u cilju promovisanja odgovorne, otvorene i inkluzivne vlasti. Partnerstvu je do danas pristupilo 78 država i veliki broj lokalnih vlasti, kao i hiljade organizacija civilnog društva. Srbija je pristupila partnerstvu i do sada usvojila tri akciona plana za njegovu implementaciju (trenutno važeći pokriva period od 2018. do 2020. godine). Ovim planom, Vlada se obavezala da preduzme niz mera usmerenih na unapređenje otvorenosti organa vlasti u Srbiji, a u pogledu jačanja građanskog učešća, posebno su značajne obaveza 13 (podrška unapređenju saradnje organa javne uprave i organizacija civilnog društva u procesu pripreme, donošenja i praćenje primene propisa) i obaveza 14 (uvođenje zakonskih osnova i uspostavljanje elektronskog sistema za e-građansko izjašnjavanje).

#### Propisi

Akcionni plan i druge informacije u vezi sa Partnerstvom za otvorenu upravu u Srbiji pogledajte na <https://ogp.rs/pou-srbija/>.



### SKGO indeks

I *Indeks dobre uprave* koji je razvila SKGO sadrži skup indikatora koji se odnose na participaciju. To su prevashodno indikatori u okviru oblasti 2.1. (Transparentnost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou) i 2.8. (Neposredno učešće građana).

### 3.2.3. Pravni okvir u Srbiji

**Ustav Srbije** pored načelne garancije prava građana da svoju suverenu vlast vrše preko neposredno biranih predstavnika, izričito garantuje i više prava neposredno vezanih za učešće građana u vršenju javne vlasti. U odeljku o ljudskim pravima posebno se garantuju pravo građana na obaveštenost o pitanjima od javnog značaja kao (o čemu je bilo reči u delu 2.1) i **pravo građana na učešće u upravljanju javnim poslovima** (član 53).

Konkretnije u vezi sa lokalnom samoupravom, Ustav predviđa da građani svoje pravo na lokalnu samoupravu ostvaruju neposredno ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika (član 176). To je pravo konkretizovano u članu 2 **Zakona o lokalnoj samoupravi (ZLS)** koje predviđa da građani neposredno ili posredno upravljaju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo. Grad ili opština su pogodan okvir za razvoj neposrednog učešća građana u kreiranju uslova u kojima lokalno stanovništvo živi, jer je reč o manjim zajednicama u kojima je moguće i poželjno organizovati i podstaći građane da neposredno iskažu svoju volju. ZLS predviđa više oblika neposrednog učešća građana. Njihovo ostvarivanje zavisi, sa jedne strane, od građanskog aktivizma, a sa druge od same JLS, od koje zavisi oživljavanje ovih mehanizama.

Odeljak III ZLS sadrži odredbe o neposrednom učešću građana u ostvarivanju lokalne samouprave i kao njegove oblike prepoznaje **građansku (narodnu) inicijativu, zbor građana i referendum**. Pored toga, kao oblik učešća u upravljanju javnim poslovima, ZLS uređuje i **mesnu samoupravu** (u odeljku IV). Konačno, u vezi sa učešćem građana u formulisanju javnih politika, važne su i odredbe ZLS o obaveznim javnim raspravama (članovi 11 i 68), kao i odredbe koje omogućuju podnošenje pritužbi na rad organa lokalne samouprave (član 71). Primena ovih instituta u praksi opština i gradova detaljnije je analizirana u delovima 2.1.4-2.1.7.

Neke od ovih odredaba inovirane su izmenama ZLS iz 2018. godine. To se odnosi na:

- smanjenje broja potpisa za građansku inicijativu,
- proširenje broja opštih akata o kojima se obavezno sprovodi javna rasprava,
- omogućavanje održavanja javne rasprave na zahtev građana i
- značajnije i opširnije izmene odredaba i mesnoj samoupravi.

Pored ZLS, pravni okvir za ostvarivanje učešća građana na lokalnom nivou vlasti čine i brojni drugi zakoni od kojih su najznačajniji:

- **Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi** – koji posebno uređuje ova dva oblika neposrednog učešća i
- **Zakon o planskom sistemu** – posebno u pogledu uređenja procesa konsultovanja i sprovođenja javne rasprave u postupku usvajanja planskih akata.

U krug posebnih zakona spadaju:

- Zakon o finansiranju lokalne samouprave, koji predviđa sprovođenje referenduma o uvođenju samodoprinosu;
- Zakon o planiranju i izgradnji i
- zakoni iz oblasti zaštite životne sredine (npr. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu) koji predviđaju različite oblike obaveznog učešća javnosti u postupku usvajanja planova i izdavanja dozvola, u obliku javnog uvida i javne rasprave (kao npr. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu).

Sastavni deo okvira čini i **statut** jedinice lokalne samouprave jer se njime uređuju uslovi za ostvarivanje oblika neposredne samouprave, sprovođenje obaveznog postupka javne rasprave i mesna samouprava. Takođe, JLS trebalo bi da ima i posebnu odluku kojom bi se standardizovalo učešće građana (više o tome u nastavku teksta), a preporučuje se i usvajanje Povelje o poboljšanju učešća građana u strateškom planiranju, donošenje Kodeksa dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka, kojima bi JLS pokazala svoju predanost ovim ciljevima.

### 3.2.4. Mehanizmi neposrednog učešća građana u odlučivanju

Tri su oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju o stvarima iz delokruga lokalne samouprave koje poznaje naše pravo:

- građanska (ili narodna) inicijativa,
- zbor građana i
- referendum.

Kroz ove oblike građani, odnosno birači, imaju mogućnost da učestvuju u samom postupku donošenja odluka – bilo kao ovlašćeni predlagači (kada su u pitanju građanska inicijativa i zbor građana), bilo kao donosioci odluke (referendum). Ovi mehanizmi stavljaju građane u ravnopravan položaj sa organima lokalne samouprave i u tim situacijama građanima nisu potrebni posrednici u vršenju vlasti (oličeni u odbornicima ili drugim funkcionerima lokalne samouprave), jer oni tada vlast vrše neposredno.

Pritom, treba imati u vidu da različitim mehanizmima učešća građani „uzimaju u svoje ruke” poslove koji su zakonom raspoređeni u delokrug različitih organa lokalne samouprave, pa se oni samim tim ne mogu ni adresirati na bilo koji od tih organa.

1. **Građanska ili narodna inicijativa**<sup>1</sup> kolektivno je pravo građana da predlože skupštini opštine ili grada da uredi neko pitanje iz svoje sopstvene nadležnosti (donese novi ili izmeni postojeći opšti akt, uključujući i statut) ili da o nekom pitanju raspiše referendum na kojem bi građani, umesto skupštine, doneli odluku.

Krajnji domet narodne ili građanske inicijative jeste stavljanje predloga građana na dnevni red skupštine opštine ili grada. Skupština je dužna da predlog formiran inicijativom uvrsti u dnevni red prve naredne sednice, ili najkasnije u roku od šest meseci, da o njemu održi raspravu i da donese odluku o prihvatanju ili neprihvatanju, kao i da podnosiocima inicijative dostavi obrazloženi odgovor.

Inicijativa mora da bude podržana potpisima 5% građana sa biračkim pravom (računajući prema ukupnom broju birača u jedinici lokalne samouprave). Na pokretanje inicijative i postupak prikupljanja potpisa (formiranje inicijativnog odbora, prijavljivanje početka prikupljanja potpisa, rok za prikupljanje potpisa i drugo) i zaštitu prava podnosilaca inicijative, primenjuju se odredbe Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi.

---

<sup>1</sup> Prvi pojam nalazi se u Zakonu o lokalnoj samoupravi, a drugi u Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi, ali je reč o sinonimima.

Građani formiraju inicijativni odbor od najmanje tri člana, koji potpisuju predlog u kojem je određena sadržina inicijative. Predlog se dostavlja nadležnom organu jedinice lokalne samouprave, koji ga overava i u roku od sedam dana o tome obaveštava inicijativni odbor, a ako to ne učini predlog se smatra verifikovanim. Posle toga ne može se menjati, osim ako nadležni organ ne utvrdi nedostatke, kada se inicijativnom odboru daje 15 dana da ih otkloni. Rok za prikupljanje potpisa je 90 dana, počev od dana kada nadležni organ obavesti inicijativni odbor o verifikaciji predloga, a potpisi se mogu dati i elektronski. Inicijativa sa listom potpisa dostavlja se nadležnom lokalnom organu koji utvrđuje da li je prikupljen dovoljan broj potpisa i razmatra eventualne primedbe građana na postupak prikupljanja potpisa. Građani i inicijativni odbor imaju pravo na sudsku zaštitu protiv odluka nadležnog organa, koja se ostvaruje pred Upravnim sudom.

#### Primeri

Retki su primeri građanskih inicijativa koje su podnete u skladu sa zahtevnom procedurom koju predviđa zakon. Na primer, u gradskoj opštini Vračar podneta je inicijativa u vezi sa uvođenjem rodno senzitivnog jezika u skupštinske akte, ali uz nju u zakonskom roku nisu priloženi potpisi građana.

Jedna od retkih JLS u kojoj je u ranijem periodu podnet veliki broj inicijativa jeste Negotin. Najveći broj podnetih inicijativa odnosio se na probleme u saobraćaju i lokalnom prevozu, vodosnabdevanje i kanalizaciju i na izgradnju lokalnih puteva. Najveći broj inicijativa predložila je grupa građana, a u manjem broju su to bile mesne zajednice, predstavnici civilnog društva ili druge institucije.

Više od polovine ovih inicijativa nije uspelo, a u najvećem broju slučajeva to je obrazloženo formalnopravnim razlozima.

Izvor: OEBS, *Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom – Problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa*, 2011)

2. **Zbor građana** raspravlja i daje predloge o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave, a većinom glasova prisutnih usvaja zahteve i predloge i upućuje ih skupštini ili pojedinim organima i službama jedinice lokalne samouprave – a saziva se za deo teritorije jedinice lokalne samouprave utvrđen statutom. Organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da u roku od 60 dana od održavanja zbora građana, razmotre zahteve i predloge građana i o njima zauzmu stav, odnosno donesu odgovarajuću odluku ili meru i o tome obaveste građane. Način sazivanja zbora građana, njegov rad, kao i način utvrđivanja stavova zbora uređuje se statutom i odlukom skupštine opštine.

Najčešće teme zborova građana jesu:

- rad organa mesne zajednice,
- komunalni problemi,
- saobraćaj,
- izgradnja i popravka puteva, ulica i parkinga,
- zakup državnog poljoprivrednog zemljišta,
- odbrana od poplava i
- vodosnabdevanje i kanalizacija.

**Referendum** o pitanjima iz svoje nadležnosti skupština jedinice lokalne samouprave može da raspiše na sopstvenu inicijativu. Pored toga, skupština je dužna da referendum raspiše na predlog koji podnese najmanje 10% birača od ukupnog biračkog tela u jedinici lokalne samouprave, na način utvrđen zakonom i statutom. Odluka putem referenduma doneta je ako se za nju izjasnila većina građana sa biračkim pravom na teritoriji opštine koja je glasala. Odluka doneta na referendumu je obavezna, a skupština jedinice lokalne samouprave je ne može staviti van snage, niti izmenama i dopunama menjati njenu suštinu u periodu od četiri godine od dana donošenja odluke.

### Primeri

Referendumi se u JLS najčešće raspisuju zbog odlučivanja o uvođenju **samodoprinos**a.

Od drugih tema, kao primer mogu se navesti savetodavni referendum iz februara 2012. godine o tome da li će Sevojno **postati gradska opština** u okviru Užica, sa pozitivnim ishodom i referendum u Kovačici sproveden povodom neuspele inicijative protiv izgradnje **fabrike za preradu i skladištenje industrijskog otpada** koji nije uspeo, jer na njega nije izašlo više od 50% upisanih birača.

U decembru 2019. Skupštini grada Užica podneta je inicijativa za raspisivanje referenduma na kojem bi se građani izjašnjavali o **izgradnji mini hidroelektrana** na teritoriji te JLS.

Za motivisanje građana na učestalije korišćenje mehanizama za neposredno učešće, JLS mogu da razmotre neke od ovih mera:

- **aktivno pozivanje građana** da dostavljaju predloge putem građanskih inicijative i formulisanje predloga na zborovima građana;

- razmatranje potreba i mogućnosti za konsultovanje građana putem **referenduma** o pitanjima od značaja za lokalno stanovništvo, čak i kada takav način odlučivanja nije predviđen zakonom – a rezultate glasanja na opštinskom/gradskom referendumu organi JLS treba da uzimaju u obzir prilikom donošenja odluke o onome što je bio predmet referenduma, bez obzira na njegov ishod;
- uspostavljanje **javno dostupne evidencije** korišćenih mehanizama neposrednog učešća građana, sa ishodima mehanizama koji su korišćeni;
- objavljivanje **informacija o načinima** na koje građani mogu neposredno učestvovati u radu JLS (propisi, uputstva, modeli obrazaca, procedure) na veb-prezentaciji JLS;
- osnaživanje kapaciteta unutar uprave za pružanje **podrške građanima i njihovim udruženjima** kao i predstavnika mesnih zajednica i formulisanju ideja i pokretanje odgovarajućih procedura, te njihovu kontinuiranu edukaciju i ukazivanje na primere dobre prakse iz te JLS ili drugih JLS;
- uspostavljanje efikasnog i delotvornog **mehanizma za razmatranje predloga građana** koji stignu u formi građanske inicijative ili predloga sa zborova građana i dostavljanje odgovora na te predloge, bez obzira na to da li se odbijaju ili usvajaju, sa obrazloženjem o razlozima odbijanja; i
- jačanje uloge **mesnih zajednica** (posebno u seoskim područjima) u proceduri ostvarivanja mehanizama neposredne demokratije.

#### 3.2.5. Učešće građana u procesu usvajanja javnih politika

Planski sistem Republike Srbije, između ostalog, zasnovan je na **načelu javnosti i partnerstva**, jer se javne politike utvrđuju u okviru transparentnog i konsultativnog procesa. To znači da se tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i analize efekata i vrednovanja učinaka javnih politika, sprovodi transparentan proces konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama, uključujući i udruženja i druge OCD, naučno-istraživačke i druge organizacije. Pritom se teži omogućavanju ostvarivanja interesa svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa, uz istovremenu zaštitu javnog interesa.

Ovo načelo prvenstveno se ostvaruje sprovođenjem **obaveznih konsultacija i javnih rasprava**. U ovim procesima mogu da učestvuju građani pojedinačno, a često njihove interese artikulišu udruženja i druge OCD.

## Propisi

### *Razlika između konsultacija i javne rasprave*

**Konsultacije** se sprovode tokom utvrđivanja javne politike i izrade nacrtu dokumenta javne politike, kao i tokom izrade nacrtu propisa, a njihova svrha je da se od zainteresovanih strana i ciljnih grupa prikupe podaci neophodni za sprovođenje analize efekata, u cilju definisanja optimalnih mera javne politike, odnosno rešenja u propisima.

**Javna rasprava** se sprovodi neposredno pre usvajanja dokumenta javnih politika, odnosno propisa, a njena svrha je da celokupnu javnost, a naročito subjekte na koje se odnose mere javne politike, odnosno obveznike postupanja po propisu, upozna sa gotovim tekstom nacrtu, u cilju blagovremene pripreme za sprovođenje i prikupljanje primedbi i sugestija za finalne intervencije na tekstu.

*Član 38 Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika*

Kada je reč o regulatornoj delatnosti, 2019. godine na osnovu Zakona o državnoj upravi donet je i poseban Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/51/5/reg>

Pravilnik sadrži smernice dobre prakse za ostvarivanje konsultacija na način koji je adekvatan u odnosu na materiju akta. Shodno Pravilniku, nadležni organ državne uprave je u obavezi da objavi o početku izrade nacrtu zakona i osnovne informacije o planiranim rešenjima koja će biti predložena postavi na svoju internet stranicu i veb aplikaciju eKonsultacije.

Vlada RS je 16. juna 2021. godine donela Odluku kojom se ustanovljava Portal „eKonsultacije”, koji je sastavni deo Portala eUprava, sa ciljem da se javnosti omogući, na jedinstven i ravnopravan način, elektronskim putem, učešće u procesu pripreme i usvajanja dokumenata javnih politika i propisa. Portal je operativan i dostupan na: <https://ekonsultacije.gov.rs/> i za sada obuhvata aktuelne materijale republičkih institucija, ali i grada Beograda.

Sprovođenje konsultacija **u svim fazama izrade dokumenata** javnih politika jeste zakonska obaveza. Predlagač dokumenta (u ovom slučaju organi JLS) razmatraju sugestije koje se iznose u toku konsultacija, a već je rečeno (u poglavlju 2.1) da je dužan i da sve detaljno informiše o rezultatima konsultacija i da te rezultate objavi.

#### Priručnici

Radi efikasnije i efektivnije primene odredaba propisa o planskom sistemu, 2021. godine objavljen je i praktični Priručnik za učešće javnosti u planiranju, izradi i praćenju sprovođenja javnih politika i propisa (Republički sekretarijat za javne politike):

<https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Final-Public-Consultation-Manual-16-07-2020-for-publication-v3.pdf>

Priručnik je prvenstveno namenjen državnim službenicima i usredsređen na dokumente javnih politika kao vrste planskih dokumenata na kojima državni službenici najčešće rade - strategije, programe i akcione planove. Svakako su sadržina, saveti i primeri dobre prakse dati u Priručniku korisni za aktere na svim nivoima uprave, i mogu se primeniti i na druge planske dokumente čije planiranje, izrada i praćenje njihovog sprovođenja podrazumevaju da javnost bude uključena.

U zavisnosti od obuhvata dokumenta javne politike u proces konsultacija, uključuju se zainteresovane strane i ciljne grupe iz reda **građana i udruženja građana ili privrednih subjekata i drugih organizacija civilnog društva (OCD)**, naučno-istraživačkih, strukovnih i drugih organizacija, kao i predstavnici državnih organa, lokalnih vlasti i ostalih učesnika u planskom sistemu koji sprovode ili u odnosu na koje se sprovodi ta politika.

Takođe, informacije o rezultatima konsultacija predstavljaju se u okviru analize efekata javne politike, a ukoliko se ne izrađuje analiza efekata, prilažu se uz predlog dokumenta javne politike, kao poseban prilog. Jedan od rezultata konsultacija može biti uključivanje reprezentativnih predstavnika zainteresovanih strana i ciljnih grupa u **radnu grupu** za izradu dokumenta.

Inače, uključivanje predstavnika građana i OCD u radna tela organa lokalne samouprave nije retkost, niti novina. Statuti opština i gradova i poslovници njihovih skupština redovno predviđaju da u radnim telima (kako stalnim, tako i povremenim) mogu učestvovati i članovi koji nisu odbornici, već predstavnici stručne javnosti ili predstavnici OCD. Ponekad u aktima postoji ograničenje u pogledu broja tih članova (tako što oni npr. ne mogu činiti većinu u radnom telu) ili druga ograničenja (npr. da predsednik radnog tela mora biti iz reda odbornika), ali su oni punopravni članovi radnih tela i učestvuju u donošenju odluka.



## SKGO modeli

### *Model poslovnika skupštine opštine SKGO*

#### Član 63

Članove stalnih radnih tela Skupštine predlažu odborničke grupe srazmerno broju odbornika koje imaju u Skupštini, osim za izbor članova Odbora za administrativno-mandatna pitanja.

Odbornik može biti član najviše \_\_ stalna radna tela Skupštine.

Članovi Opštinskog veća ne mogu biti članovi radnih tela Skupštine.

**Pored odbornika, članovi stalnih radnih tela Skupštine moraju biti i građani, stručnjaci za pojedine oblasti, s tim da njihov broj mora biti manji od broja članova koji su odbornici.**

Članove stalnih radnih tela iz reda građana – stručnjake za pojedine oblasti, odborničkim grupama mogu predlagati mesne zajednice, javne službe, kao i udruženja građana osnovana u oblasti za koju se radno telo obrazuje.

Ceo model pogledajte na <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2034/pripremljen-model-poslovnika-skupstine-opstine>.

### **3.2.5.1. Učešće organizacija civilnog društva u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou**

U savremenim demokratijama organizacije civilnog društva (OCD) imaju aktivnu ulogu u procesu donošenja odluka na svim nivoima odlučivanja (lokalnom, regionalnom i nacionalnom) i svojim učešćem direktno doprinose ostvarivanju svih načela dobrog upravljanja. U gradovima i opštinama, partnerstvo organa JLS i organizacija civilnog društva utiče na unapređenje transparentnosti odlučivanja, doprinosi poboljšanju kvaliteta usvojenih odluka, a lokalna samouprava unapređuje svoju kredibilnost i kvalitet i delotvornost donetih odluka.

U Srbiji je u prethodne dve decenije registrovano **preko 20.000 udruženja građana, zadužbina, fondacija i drugih građanskih organizacija**. Većina je istinski posvećena ostvarenju svojih programskih ciljeva i ostvaruje uticaj u najvažnijim segmentima društvenog i političkog života – od borbe protiv korupcije, diskriminacije, zalaganja za poboljšanje položaja najugroženijih društvenih grupa, mladih i za mlade, pa preko zaštite životne sredine, pružanja usluga u oblasti socijalne zaštite, zdravlja – do zapošljavanja, kulture, umetnosti, sporta itd. Većinu organizacija čine mala, lokalna udruženja koja svojim inicijativama i projektnim aktivnostima utiču na sveukupno poboljšanje života građana u svom gradu ili opštini.

Ekspertiza udruženja, kako profesionalnih (koja čine stručnjaci sa višegodišnjim iskustvom u određenoj oblasti), tako i tzv. korisničkih OCD (koje su osnovane u cilju podrške određenoj ugroženoj kategoriji stanovništva), veoma je značajna za rad lokalne samouprave. OCD zasnivaju svoje inicijative za rešavanje problema na ispitanim potrebama i utvrđenim činjenicama o stanju u određenoj oblasti koja je važna za kvalitet života građana – učestalost nasilja u porodici, broj žrtava, vrste potrebne podrške žrtvama; vrste problema sa kojima se porodice dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom suočavaju u svakodnevnom funkcionisanju, obrazovne, socijalne i zdravstvene potrebe dece i mogućnosti njihovog zadovoljavanja; rezultati analiza zagađenja životne sredine, itd. Time OCD pomažu lokalnoj samoupravi da unapredi javne politike i propise, jer ukazuju na nedostatke određenih rešenja u tim dokumentima i to argumentovano, na bazi prikupljenih dokaza ili obavljenih istraživanja o uticaju lokalnih politika. Opcije koje OCD predlažu su često inovativne, sadrže različita stručna rešenja i konkretne modele.

Otvorenost i transparentnost procesa, kao i mogućnost da brojne OCD i druge grupe učestvuju u savetovanju i donošenju odluka rezultira time da lokalna samouprava može da uzme u obzir mišljenja i perspektive različitih grupa, a ne samo onih koje imaju društvenu moć (kao, na primer, određeni poslovni i finansijski lobiji). To unapređuje kvalitet donetih odluka, jer institucije dobijaju informacije o različitim mogućim efektima koje odluka može da ima, što na drugi način ne bi mogle da saznaju. Sa druge strane, uključenost OCD u proces donošenja odluka spontano **povećava stepen svesti o obaveznosti** primene propisa. Kada sve zainteresovane strane učestvuju u savetovanju tokom pripreme nacрта nekog planskog dokumenta u lokalnoj samoupravi ili propisa, onda će se taj dokument sa mnogo manje otpora prihvatiti.

Vlada Srbije je usvojila **Smernice za uključivanje OCD u proces donošenja propisa**, koje odgovaraju načelima Zakona o planskom sistemu. Smernice preporučuju da se OCD uključuju u sve faze procesa pripreme i primene propisa – od planiranja, preko izbora regulatornih instrumenata i izrade propisa, do praćenja primene propisa u cilju vrednovanja njegove svrsishodnosti. U skladu sa Kodeksom dobre prakse građanske participacije u procesu donošenja odluka Saveta Evrope – Smernice navode četiri nivoa učešća OCD u postupcima pripreme, donošenja i praćenja primene propisa:

1. **informisanje,**
2. **savetovanje,**
3. **uključivanje, i**
4. **partnerstvo.**

Tabela koja objašnjava ova četiri nivoa saradnje sa OCD preuzeta je uz manja prilagodavanja iz *Priručnika za primenu smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa*.

Nivo	Opis i značaj	Smer procesa	Kako se ostvaruje	Koristi za JLS i građane
<b>INFORMISANJE</b>	Omogućava pravovremeno i objektivno informisanje, lakše razumevanje problema i predloženih načina rešavanja. Samo informisanjem, OCD ne dobijaju priliku da pomognu JLS da unapredi javne politike ali je ono preduslov za faze kompleksnijeg učešća OCD.	Jednosmeran.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• informativni materijali na internetu</li> <li>• medijske kampanje</li> <li>• tribine, okrugli stolovi</li> <li>• prezentacije</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• upoznavanje OCD sa razmerama problema, postojećim pristupima njegovom rešavanju i predloženim novim rešenjima</li> <li>• stvaranje povećane osetljivosti u javnosti za probleme koji se rešavaju</li> </ul>
<b>SAVETOVANJE</b>	Prikupljanje informacija i stavova OCD da bi se dobilo njihovo mišljenje o problemima u dosadašnjoj primeni javnih politika, mogućim rešenjima, kao i prednostima i nedostacima novih rešenja koja je JLS planirala da uvede u određenu oblast.	Dvosmeran – inicira ga JLS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• savetovanja pisanim putem</li> <li>• ankete, intervjui, fokus grupe</li> <li>• stručne i javne rasprave, okrugli stolovi</li> <li>• sastanci, radionice</li> <li>• internet savetovanja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mogućnost da se uzmu u obzir kvalitetne sugestije koje ne dolaze samo od grupa koje imaju ekonomsku moć ili društveni uticaj</li> <li>• unapređenje kvaliteta politika i propisa</li> </ul>
<b>UKLJUČIVANJE</b>	Aktivno uključivanje OCD u proces planiranja javnih politika JLS, analize efekata, pripreme i usvajanja planskih dokumenata, sprovođenja i praćenja sprovođenja javnih politika kao i vrednovanja učinaka tih politika u cilju njihovog unapređenja.	Dvosmeran – može ga inicirati bilo koja strana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sastanci radnih grupa</li> <li>• stručne i javne rasprave (okrugli stolovi)</li> <li>• radionice</li> <li>• OCD u radnim telima skupštine i komisijama za praćenje primene strateških dokumenata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• postizanje društvenog konsenzusa o rešavanju ključnih pitanja lokalnog razvoja</li> <li>• međusobno unapređivanje stručnih, tehničkih i organizacionih kapaciteta za rešavanje problema</li> </ul>
<b>PARTNERSTVO</b>	Prenošenje dela odgovornosti za delove planskog procesa, kao što je vođenje dela pripreme dokumenta odnosno praćenje pripreme i evaluacija sektorskih politika pri čemu organi JLS ostaju odgovorni za upravljanje sistemom javnih politika.	Dvosmeran – može ga inicirati bilo koja strana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sporazumi o strateškoj saradnji sa OCD, npr. u oblasti informisanja javnosti o načinu primene određenog lokalnog propisa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• korišćenje svih raspoloživih resursa OCD i JLS</li> <li>• podela rizika sa OCD u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika</li> <li>• razvijanje međusektorskog dijaloga</li> </ul>

Prema Smernicama, učešće organizacija civilnog društva u procesu pripreme, donošenja i praćenja primene propisa mora biti zasnovano na sledećim principima:

- **aktivno učešće** organizacija civilnog društva u svim fazama procesa donošenja propisa,
- **uzajamno poverenje, otvorenosti i odgovornosti,**
- **delotvornost, efikasnost i ekonomičnost,**
- **blagovremeno informisanje** o planu donošenja propisa,
- **učesća osoba sa invaliditetom** i predstavnika drugih osetljivih grupa u postupcima donošenja propisa.

Učešće u postupcima donošenja propisa kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od javnog interesa **zahteva otvorenost i odgovornost** organa JLS i predstavnika OCD. Poštovanje ovog principa potrebno je obezbediti na svim nivoima učešća OCD u procesu donošenja dokumenata javnih politika. Takođe, organi uprave bi trebalo da, prilikom sprovođenja savetovanja sa OCD, jasno definišu pitanja povodom kojih se traži povratna informacija, mere koje se koriste u toku sprovođenja savetovanja, kao i razloge za donošenje određenih dokumenata javnih politika. OCD su dužne da, u okviru svog doprinosa sprovođenju savetovanja, otvoreno i odgovorno navode interese i potrebe, odnosno grupe i brojnost korisnika koje predstavljaju.

Da bi se obezbedile delotvornost, efikasnost i ekonomičnost, **učesće OCD** bi trebalo osigurati u periodu i na način **kada postoji realna mogućnost uticaja na nacрте**, odnosno predloge propisa, što je u ranoj fazi njihove izrade, jer su tada sve mogućnosti za izmene i dopune još uvek otvorene. U postupku izrade nacрте, odnosno predloga propisa, predstavnici OCD mogu biti **imenovani za članove radnih grupa** u skladu sa važećim propisima ili na osnovu javnog poziva. Prilikom imenovanja članova radnih grupa iz reda predstavnika OCD treba voditi računa o kriterijumima stručnosti, prethodnom javnom doprinosu u određenoj oblasti i drugim kvalifikacijama relevantnim za pitanja koja se uređuju dokumentom javne politike.

U cilju unapređenja procesa i podizanja svesti o njegovoj važnosti organi lokalne samouprave i predstavnici OCD trebalo bi da sprovode **periodično praćenje i procenu procesa i rezultata učešća OCD** u postupcima pripreme i donošenja lokalnih javnih politika. U fazi primene propisa potrebno je organizovati savetovanja, naročito o finansijskim, privrednim i socijalnim efektima donošenja i primene određenih propisa, kao i efektima na oblast za koju se donose.

Organi JLS mogu svojim delovanje da olakšaju učešće OCD u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou, preduzimanjem nekih od ovih mera:

- usvajanje lokalnog propisa (odluke) kojom se **detaljnije uređuje** procedura uključivanja OCD u proces izrade planskih dokumenata, ali i lokalnih propisa. Smernice Vlade Srbije mogu biti dobar uzor za ovakav lokalni propis;
- **dosledna primena** usvojenih procedura za uključivanje OCD; i
- objavljivanje, na početku kalendarske godine, **plana donošenja propisa i liste propisa** čije se donošene predlaže u kalendarskoj godini, uz navođenje nosioca izrade i okvirnog roka za izradu. Ovom merom javnost i OCD se informišu o planovima lokalne samouprave i mogu na vreme i adekvatno da se pripreme za učešće.

Pored Smernica za uključivanje OCD u proces donošenja propisa, Vlada je usvojila i Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa.

### **3.2.5.2. Organizovanje i sprovođenje javnih rasprava u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou**

Javna rasprava je jedan od vidova učešća građana i najšire javnosti u odlučivanju o javnim poslovima. Ona se organizuje kada je potrebno doneti odluku o nekom pitanju koje je posebno važno za državu, društvo, lokalnu zajednicu i građane, i o kojem je stoga potrebno čuti mišljenje najšire javnosti.

Ciljevi javne rasprave su obično dvojadi:

1. da **upozna građane sa predloženim rešenjima** i promenama koje se mogu očekivati nakon usvajanja nekog propisa ili promene javne politike, odluke ili mere, a posebno o promenama koje će imati uticaja na status i prava građana; i
2. da **pribavi mišljenje građana o pitanjima** koja se regulišu propisom ili merama koje se predlažu.

Zakoni predviđaju slučajeve u kojima je javna rasprava na lokalnom nivou obavezna, ali pored tih pitanja, organi JLS mogu o bilo kom drugom pitanju ili aktu iz svoje nadležnosti organizovati javnu raspravu.

Na primer, **obavezna** je javna rasprava u postupku pripreme statuta, budžeta (u delu planiranja investicija), strateških planova razvoja, utvrđivanja stope izvornih prihoda, prostornih i urbanističkih planova, odlučivanja o osnivanju, načinu izbora organa i radu

mesne zajednice i drugih oblika mesne samouprave, službenoj upotrebi jezika i pisama nacionalnih manjina. Pored toga, javnu raspravu može tražiti **100 birača ili jedna trećina odbornika**, a sama JLS može svojim aktima predvideti i **druga pitanja** od značaja za tu JLS i za njih predvideti obaveznu javnu raspravu. Kada građani predlažu održavanje javne rasprave, zakon ne određuje rok u kojem nadležno skupštinsko radno telo treba da odluči o pokrenutoj inicijativi, niti druge detalje procedure, pa bi svaka JLS morala to da uredi svojim aktima. Za prikupljanje potpisa građana u ovom slučaju važe pravila koja se odnose na pokretanja građanske (narodne) inicijative (pogledajte gore 2.1.4.).

Osim sistemskih propisa o lokalnoj samoupravi, i neki drugi zakoni predviđaju obavezne javne rasprave ili obavezne postupke javnog uvida, kao što su propisi iz oblasti planiranja i izgradnje ili o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

#### SKGO modeli

SKGO je izradila *Model odluke o sprovođenju javnih rasprava*:

[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/893/448/1588934480\\_Model%20odluke%20o%20javnim%20raspravama.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/893/448/1588934480_Model%20odluke%20o%20javnim%20raspravama.docx).

Javne rasprave u opštinama i gradovima sprovode se u poslednje dve decenije redovno, posebno kada su u pitanju važni akti poput statuta ili budžeta i sprovedene su na osnovu lokalnih propisa i pre uvođenja zakonskih obaveza.

Svaka JLS treba da ima svoj propis kojim uređuje sprovođenje javne rasprave, kojim će proširiti krug dokumenata javnih politika koje usvaja skupština JLS, a u kojima su javne rasprave u JLS obavezne (uz one gde je obaveznost već propisana zakonom) i detaljno urediti postupak organizovanja javnih rasprava i obaveze organa JLS u vezi sa javnim raspravama. Neke od daljih preporuka u vezi sa sprovođenjem javnih rasprava jesu:

- dosledna primena usvojenih propisa i redovno održavanje javnih rasprava;
- javne rasprave treba da traju najmanje 20 dana;
- nacrti/predlozi propisa treba da budu objavljeni na veb-prezentaciji JLS;
- nacrti/predlozi propisa treba da se objavljuju ili dostavljaju zainteresovanoj javnosti pre održavanja javne rasprave i to u vremenskom periodu dovoljnom da se javnost upozna sa predmetom javne rasprave, pošto održavanje javne rasprave nema suštinski mnogo smisla ukoliko javnost nije bila na vreme upoznata sa sadržinom propisa (odnosno dokumenta javne politike) i nije joj bilo ostavljeno vreme da ga detaljno analizira i pripremi komentare i sugestije);

- treba koristiti više različitih formi za održavanje javnih rasprava (na primer, najmanje dve od navedenih: okrugli stolovi, fokus grupe, radionice, onlajn savetovanje);
- JLS treba da omogućava javnosti dostavljanje predloga i komentara na nacрте/predloge propisa koje je objavila na svojoj veb-prezentaciji (usmeno, pismeno, elektronski – putem mejla, ankete ili formulara); i
- organizator javne rasprave treba da objavljuje obrazložene odgovore na sve dobijene predloge, individualno ili u okviru opšteg izveštaja o održavanju javne rasprave.

### 3.2.6. Mesna samouprava

Iako nije zakonima prepoznata kao oblik učešća građana u odlučivanju i upravljanju javnim poslovima, po svojoj suštini mesna samouprava to svakako jeste. Ona je uži oblik organizovanja građana oko zajedničkih lokalnih potreba i interesa i predstavlja forum u okviru kojeg građani mogu da izražavaju svoja mišljenja u pogledu lokalne politike na užem području mesne zajednice i da svojim zajedničkim delovanjem utiču na odluke koje se donose na nivou čitave jedinice lokalne samouprave.

Odnos koji se između izabranih predstavnika i građana stvara na nivou mesne zajednice neposredniji je nego onaj koji se ostvaruje preko izabranih predstavnika u organima opštine ili grada. To je posebno slučaj u opštinama i gradovima sa velikim brojem stanovnika, kao i onim sa razuđenom teritorijom i velikim brojem seoskih naselja.

Mesna samouprava ima tradiciju na teritoriji bivše SFRJ kao oblik organizovanja i kao oblik izjašnjavanja građana. JLS treba da nastave da neguju tu tradiciju i mesnu samoupravu koriste kao oblik intenzivnijeg uključivanja građana u donošenje odluka, odnosno način na koji svoje aktivnosti mogu da približe građanima na širem području svoje lokalne zajednice. Mesne zajednice prvenstveno se obrazuju u selima, a mogu se osnovati i u gradovima, gde mogu nositi i drugačiji naziv (kvart, rejon i sl.)

#### **SKGO modeli**

Zakon uređuje oblike mesne samouprave i način izbora njenih organa, a lokalnim aktima se ta pitanja detaljnije razrađuju. SKGO je izradila modele:

- Odluke o mesnim zajednicama:

*[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/936/203/1539362031\\_SKGO\\_MODEL\\_ODLUKE\\_O\\_MESNIM\\_ZAJEDNICAMA\\_2018.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/936/203/1539362031_SKGO_MODEL_ODLUKE_O_MESNIM_ZAJEDNICAMA_2018.docx)*

- Statuta mesne zajednice:  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/156/380/046/1563800466\\_MODEL\\_STATUTA\\_MESNE\\_ZAJEDNICE\\_2018.doc](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/156/380/046/1563800466_MODEL_STATUTA_MESNE_ZAJEDNICE_2018.doc)
- Uputstva za sprovođenje izbora za članove saveta mesnih zajednica:  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/936/421/1539364219\\_Model\\_uputstva\\_za\\_sprovođenje\\_izbora\\_za\\_clanove\\_saveta\\_mesnih\\_zajednica.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/936/421/1539364219_Model_uputstva_za_sprovođenje_izbora_za_clanove_saveta_mesnih_zajednica.zip)

### 3.2.7. Rezime

**Otvorena uprava** je ona koja, pored informisanja o svojim aktivnostima, građane aktivno uključuje u procese odlučivanja i upravljanja. Participacija znači učestvovanje građana u osmišljavanju, donošenju i sprovođenju javnih politika, odnosno vođenju javnih poslova. Kao najbliže građanima, lokalne vlasti treba da imaju vodeću ulogu u promovisanju građanskog učešća.

Participacija je prepoznata kao važan princip u dokumentima svih međunarodnih organizacija koje postavljaju standarde u oblasti dobre uprave. Posebno su važne **Orhuska konvencija**, koja promoviše participaciju u vezi sa zaštitom životne sredine i **Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi** – Srbija je ratifikovala oba dokumenta.

Pored informisanja građana, kojem je posvećeno prethodno poglavlje ovog priručnika, oblici učešća mogu se razvrstati u tri velike grupe: **neposredno učešće u odlučivanju, upućivanje predloga i javne kritike i konsultovanje**. Pored oblika učešća koji su zakonima i drugim propisima uređeni i čija je primena propisana kao obavezna u određenim situacijama, lokalne vlasti treba da koriste i druge, **manje formalne mehanizme** kojima podstiču građansko učešće i omogućavaju građanima da iskažu svoje mišljenje o javnim politikama i vođenju javnih poslova. U tom pogledu, posebno su važni elektronski servisi za učešće građana, kao i upotreba pristupačnih alata, kakve su društvene mreže. Prilikom osmišljavanja lokalne politike za podsticanje učešća građana, treba imati u vidu potrebu da se uključe **sve grupe stanovništva**, a posebno oni kojima to može biti otežano zbog njihovog položaja ili nekog ličnog svojstva.

**Propisi u Srbiji** uređuju različite oblike neposrednog učešća građana u odlučivanju (referendum, narodna inicijativa i zborovi građana), kao i oblike učešća u formulisanju javnih politika (konsultacije i javne rasprave, učešće organizacija civilnog društva i



uključivanje građana i OCD u radna tela JLS). Posebno važan mehanizam učešća na lokalnom nivou jesu mesne zajednice i drugi oblici mesne samouprave. Pored poštovanja zakonskih obaveza, JLS treba da definišu politike i usvoje dodatne propise i smernice kojima će **proširiti obim pitanja** u kojima će sprovoditi obavezne konsultacije, javne rasprave i formalno uključivati građane u donošenje odluka putem referendumu. Takođe, treba stvoriti podsticajno okruženje za građane i njihova udruženja kako bi se češće koristili mehanizmi narodne inicijative, zborova građana, ali i svi drugi načini upućivanja predloga, kritika i komentara u vezi sa vođenjem javnih poslova na lokalnom nivou.

### 3.2.8. Popis relevantnih propisa, institucija i literature

#### Relevantni propisi

- Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018) – članovi 11, 67–77.
- Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi (*Službeni glasnik RS*, br. 48/1994 i 11/1998).
- Zakon o planskom sistemu (*Službeni glasnik RS*, br. 30/2018).
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 38/2009).
- Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi o pravu da se učestvuje u poslovima lokalnih vlasti (*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 8/2018).
- Tekst Dodatnog protokola dostupan je i na <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-serbian/168098bc1b>.
- Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (*Službeni glasnik RS*, br. 8/2019).
- Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacрта zakona i drugih propisa i akata (*Službeni glasnik RS*, br. 51/2019),
- Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, Vlada Republike Srbije, 2014, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2014/90/1/reg>

- Smernice za upotrebu društvenih mreža u organima državne uprave, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, Direkcija za elektronsku upravu, 2016, <http://mduls.gov.rs/obavestenja/spremne-smernice-za-koriscenje-drustvenih-mreza/?script=lat>.
- Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa, (*Službeni glasnik RS*, br. 8/2020 I 107/2021) <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2020/8/1/reg>.
- Odluka o ustanovljavanju Portala „eKonsultacije“ (*Službeni glasnik RS*, br. 62/2021.)

#### **Modeli akata SKGO**

- *Model poslovnika skupštine opštine*, <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2034/pripremljen-model-poslovnika-skupstine-opstine>.
- *Model odluke o sprovođenju javnih rasprava*, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/893/448/1588934480\\_Model%20odluke%20o%20javnim%20raspravama.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/893/448/1588934480_Model%20odluke%20o%20javnim%20raspravama.docx).
- *Model odluke o mesnim zajednicama*, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/936/203/1539362031\\_SKGO\\_MODEL\\_ODLUKE\\_O\\_MESNIM\\_ZAJEDNICAMA\\_2018.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/936/203/1539362031_SKGO_MODEL_ODLUKE_O_MESNIM_ZAJEDNICAMA_2018.docx).
- *Model statuta mesne zajednice*, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/156/380/046/1563800466\\_MODEL\\_STATUTA\\_MESNE\\_ZAJEDNICE\\_2018.doc](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/156/380/046/1563800466_MODEL_STATUTA_MESNE_ZAJEDNICE_2018.doc).
- *Model uputstva za sprovođenje izbora za članove saveta mesnih zajednica*, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/936/421/1539364219\\_Model\\_uputstva\\_za\\_sprovođenje\\_izbora\\_za\\_clanove\\_saveta\\_mesnih\\_zajednica.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/936/421/1539364219_Model_uputstva_za_sprovođenje_izbora_za_clanove_saveta_mesnih_zajednica.zip).

#### **Važne institucije**

- Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minljmpdd.gov.rs/>
- Republički sekretarijat za javne politike, <https://rsjp.gov.rs/sr/>.

## Literatura i drugi relevantni izvori

- SKGO, 2006, *Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou*, Beograd, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/834/1520958347\\_Neposredno\\_ucesce\\_gradjana\\_SRPSKI\\_komplet.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/834/1520958347_Neposredno_ucesce_gradjana_SRPSKI_komplet.pdf).
- SKGO, 2010, *Analiza sistema mesne samouprave*, Užice, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/908/1520959080\\_Analiza\\_sistema\\_mesne\\_samouprave\\_web.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/908/1520959080_Analiza_sistema_mesne_samouprave_web.pdf).
- Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom & SKGO, 2019, *Vodič za transparentno finansiranje udruženja i drugih organizacija civilnog društva iz budžetskih sredstava lokalnih samouprava*, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/295/849/1572958491\\_Vodic%20za%20transparentno%20finansiranje%20OCD%20iz%20budzetskih%20sredstava%20LS%20Web.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/295/849/1572958491_Vodic%20za%20transparentno%20finansiranje%20OCD%20iz%20budzetskih%20sredstava%20LS%20Web.pdf).
- Stojkov, B. Damjanović D, Pavlović-Križanić T. i Petrović, M, 2015, *Mogućnosti unapređenja javnog uvida kod prostornih i urbanističkih planova*, PALGO centar i SKGO, [https://d556c110-b7cb-41f4-bbda-3f023d25312b.filesusr.com/ugd/a13b3e\\_452037ea8d434e7d886e17b6b8b94bf8.pdf](https://d556c110-b7cb-41f4-bbda-3f023d25312b.filesusr.com/ugd/a13b3e_452037ea8d434e7d886e17b6b8b94bf8.pdf).
- Đorđević, S., Katić, M., 2004, *Vodič kroz praktičnu primenu Orhuske konvencije i mali ekološki rečnik*, Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu – Kancelarija u Srbiji i Crnoj Gori, [https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/53\\_Idok.pdf](https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/53_Idok.pdf).
- Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, 2015, *Učešće civilnog sektora u strateškom planiranju na lokalnom nivou – vodič kroz dobru praksu*, [http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/869/1520958692\\_brosuraUcesceCivilnogSektora.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/869/1520958692_brosuraUcesceCivilnogSektora.pdf).
- Vujadinović, P, 2010, *Analiza sistema mesne samouprave*, SKGO, [http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/908/1520959080\\_Analiza\\_sistema\\_mesne\\_samouprave\\_web.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/908/1520959080_Analiza_sistema_mesne_samouprave_web.pdf).
- OEBS, 2015, *Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom: Problemi, izazovi i preporuke*, <https://www.osce.org/sr/serbia/152946>.
- CRTA, 2018, *Narodna inicijativa u foci: analiza kolektivnog učešća građana u procesu donošenja odluka*, [https://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno\\_03-narodna-inicijativa-NOVO.pdf](https://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_03-narodna-inicijativa-NOVO.pdf).

### Izvori na engleskom jeziku

- Council of Europe, *Recommendation No. R (81) 18 of the Committee of Ministers to member states concerning participation at municipal level*,  
<https://rm.coe.int/native/09000016804ec7a3>.
- Council of Europe, *Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life*,  
<https://rm.coe.int/16804f513c>.
- Council of Europe/CLRAE, 2015, *Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*,  
<https://rm.coe.int/168071b4d6>.
- Council of Europe, 2009, *Conference of INGOs, Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*,  
<https://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>.



---

## 4. RAVNOPRAVNOST

U kontekstu postupanja organa vlasti, pa i lokalnih, ravnopravnost između ostalog može da se odredi i kao mogućnost **jednakog uživanja prava** za sve građane, u postupcima pred tim organima. Ona takođe znači i zabranu, odnosno **odsustvo diskriminacije ili nedozvoljenog nejednakog postupanja**.

Pod **diskriminacijom** se podrazumeva nejednako postupanje prema licima koja se nalaze u sličnoj ili istoj situaciji, bez objektivnog i razumnog opravdanja, kada je ono zasnovano na nekom **ličnom svojstvu**. Takođe, diskriminaciju predstavlja jednako postupanje prema licima koja su u **nejednakom položaju**. Lista ličnih svojstava koja predstavljaju zabranjene osnove diskriminacije nije zatvorena, odnosno iscrpna, već ih Ustav, kao i Evropska konvencija za zaštitu ljudski prava i osnovnih sloboda, navode samo primera radi, kao najčešće. Potrebno je samo da se radi o nekom svojstvu koje je vezano za samu ličnost.

Pošto se neka od ovih ličnih svojstava u praksi češće pojavljuju kao osnov diskriminacije u praksi, odnosno prepoznaju se čitave grupe stanovništva koje trpe diskriminaciju, govori se o tzv. **osetljivim ili ranjivim društvenim grupama**. To su grupe ljudi koje su zbog nekog zajedničkog ličnog svojstva češće žrtve diskriminacije, pa se tako nalaze u položaju koji je neravnopravan u odnosu na ostatak stanovništva. Prema izveštajima nezavisnih državnih organa koji se bave problemima diskriminacije, u poslednjih nekoliko godina (prvenstveno poverenice za zaštitu ravnopravnosti i zaštitnika građana) grupe ljudi koje se u Srbiji mogu označiti osetljivim u tom smislu su: deca, žene, LGBTI osobe, osobe sa invaliditetom, stari, nacionalne manjine i lica lišena slobode.

**Neposredna diskriminacija** očigledna je na prvi pogled, jer je direktno usmerena na jednog pojedinca ili grupu ljudi. Međutim, diskriminacija može postojati u slučaju opšte mere ili politike koja deluje kao da je neutralna, ali ima nesrazmerno negativan efekat na pojedinca ili grupu. To nazivamo **posrednom diskriminacijom** (odgovarajuće primere pogledajte u odeljku 1.3.2. o međunarodnim standardima).

---



Moguće je boriti se protiv diskriminacije i tako što se preduzimaju mere koje su namenjene specifičnoj grupi stanovništva upravo zbog toga što je ona identifikovana kao osetljiva odnosno grupa koja trpi diskriminaciju po određenom osnovu. Takve mere nazivaju se merama **afirmativne akcije** ili **pozitivnom diskriminacijom**, jer predstavljaju **opravdano pravljenje razlike** na osnovu nekog ličnog svojstva i traju određeno vreme – do postizanja pune ravnopravnosti. Primeri za takve mere su, recimo, posebne kvote za upis u srednje škole ili fakultet za pripadnike određene zajednice ili nacionalne manjine ili kvote u pogledu broja žena na političkim funkcijama.

## 4.1. RAVNOPRAVNOST U POSTUPANJU ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE

*Ne možemo uspeti ako je polovina nas sputana.*

Malala Jusafzai

### KLJUČNI POJMOVI

Ravnopravnost  
Zabrana diskriminacije  
Pozitivna diskriminacija (mere afirmativne akcije)  
Osetljive grupe  
Rodna ravnopravnost  
Rodno odgovorno budžetiranje

### KLJUČNE TEME

Zabrana diskriminacije  
Analiza stanja, definisanje i praćenje sprovođenja javnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa  
Ostvarivanje prava u nadležnosti JLS  
Lokalni mehanizmi za zaštitu ravnopravnosti  
Rodna ravnopravnost  
Posebne mere za zaštitu ravnopravnosti  
Rodno odgovorno budžetiranje

### 4.1.1. Ravnopravnost u kontekstu lokalne samouprave

Domaći propisi i strateški dokumenti prepoznaju ulogu lokalne samouprave u ostvarivanju načela ravnopravnosti, odnosno razvijanju i primeni politike jednakih mogućnosti.

Međutim, prilikom razmatranja ravnopravnosti kao principa dobre lokalne uprave treba imati u vidu specifični kontekst lokalne samouprave, a prvenstveno veliki broj usluga koje lokalni organi i službe pružaju građanima, posebno u oblastima tzv. društvenih delatnosti u kojima posebno dolazi do izražaja potreba za jednakim postupanjem, ali i potreba za sprovođenjem posebnih mera usmerenih ka osetljivim grupama u lokalnoj zajednici.

Koje društvene grupe će u nekoj JLS biti određene kao osetljive, odnosno kojim pojedincima u okviru neke grupe je potrebna podrška, može da zavisi od **specifičnosti svake JLS**, odnosno od specifičnog položaja u kom se neka grupa nalazi. Tako će npr. u nekoj opštini/gradu to biti osobe sa invaliditetom, stari i pripadnici nacionalnih manjina ili pripadnici određene nacionalne manjine, dok će u nekoj drugoj to biti i izbeglice ili tražioci azila. Moguće je da to bude i neka grupa koja u nacionalnim izveštajima nezavisnih organa nije prepoznata kao posebno ugrožena ili osetljiva, ali je važno da ta grupa





i njen položaj budu identifikovani na osnovu **relevantnih podataka** koje JLS redovno prikuplja, analizira i na kojima bazira svoje politike.

### Propisi

Radi praćenja i ostvarivanja rodne ravnopravnosti i izveštavanja o tome, organi javne vlasti, kao i tela za rodnu ravnopravnost, dužni su da evidentiraju podatke razvrstane po polu. Zakonom o rodnoj ravnopravnosti su taksativno pobrojani koji su to podaci koje evidentiraju organi javne vlasti i tela nadležna za rodnu ravnopravnost u JLS. Zakonom je propisano da svi podaci koji se evidentiraju iskazuju se brojičano ili procentualno i ne mogu da sadrže podatke o ličnosti.

Istu obavezu preuzeo je i Zakon o budžetskom sistemu, s obzirom na to da je uveo obavezu rodno odgovornog budžetiranja.

## 4.1.2. Međunarodni standardi

U okviru UN, principi ravnopravnosti i nediskriminacije razmatraju se kao deo osnovna vladavine prava. Države članice UN su 2012. godine u **Deklaraciji sastanka na visokom nivou o vladavini prava** (engl. *Declaration of the High-Level Meeting on the Rule of Law*) konstatovale: „svi ljudi, institucije i entiteti, javni ili privatni, uključujući i same države, odgovorne su za poštovanje pravičnih i ravnopravnih zakona i pripada im jednaka zaštita prava, bez razlike u odnosu na rasu, pol, jezik ili religiju”.

### Međunarodni standardi

Ceo tekst pomenute deklaracije na engleskom pogledajte na: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/37839\\_A-RES-67-1.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/37839_A-RES-67-1.pdf).

Međunarodni pravni okvir za zaštitu ljudskih prava oformljen pod okriljem UN takođe sadrži brojne dokumente koji su usmereni na borbu protiv različitih oblika diskriminacije, npr. diskriminacije manjina, osoba sa invaliditetom, žena, migranata, verske diskriminacije ili diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije.

### Međunarodni standardi

- Diskriminaciju osoba sa invaliditetom zabranjuje *Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom* – (<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>) čiju primenu prati *Komitet za prava osoba sa invaliditetom*.
- *Komitet za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije* je telo sačinjeno od nezavisnih eksperata koje prati primenu *Konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije*, pogledajte na: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/index.htm>
- *Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena* (CEDAW konvencija) zabranjuje diskriminaciju po osnovu pola, a njenu primenu prati specijalizovana agencija *UN Women*, pogledajte na: <https://www.unwomen.org/en>

Srbija je ratifikovala sve navedene konvencije.

Diskriminaciju zabranjuje i član 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima, a ta zabrana je predmet obimne prakse Evropskog suda za ljudska prava.

### Međunarodni standardi

*Evropske konvencije o ljudskim pravima*

#### Član 14

Uživanje prava i sloboda predviđenih [u ovoj Konvenciji] obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, povezanost s nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

U praksi Evropskog suda razvijen je i koncept posredne diskriminacije koji je ranije pomenut. Ovaj standard preuzet je i u domaća zakonodavstva, uključujući i propise Republike Srbije.

### Primeri

U predmetu **D.H. i drugi protiv Češke Republike**, Evropski sud je našao da je postojala povreda člana 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima (koji zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu), odnosno posredna diskriminacija, jer je nesrazmerno veliki broj romske dece upisivan u specijalne škole za decu sa smetnjama u razvoju. Sud je našao da, kada postoji opšteprimenljiv propis ili politika koja ima nesrazmerno negativan efekat na određenu grupu, postoji diskriminacija, čak i ako nije postojala nikakva diskriminatorna namera.

Sud se pozvao na Preporuku o opštoj politici Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (engl. ECRI) o nacionalnim propisima u oblasti borbe protiv rasizma i rasne diskriminacije iz 2002. godine, u kojoj je posredna rasna diskriminacija definisana kao: „slučajevi u kojima lica koja pripadaju, grupi ljudi iste rase, boje kože, jezika, veroispovesti, nacionalnosti ili nacionalnog ili etničkog porekla ne mogu lako da zadovolje prividno neutralan činilac kao što je odredba, kriterijum ili praksa, ili su pak stavljeni u nepovoljan položaj s istim, osim ako taj činilac objektivno i razumno opravdanje, što bi bio slučaj i ako bi taj činilac imao legitiman cilj i ako bi postojao razuman odnos srazmernosti između upotrebljenih sredstava i željenog cilja”.

**Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije** je telo Saveta Evrope koje prati zaštitu ljudskih prava, specijalizovano za pitanja u vezi sa borbom protiv rasizma, diskriminacije po osnovu rase, etničkog ili nacionalnog porekla, boje kože, veroispovesti ili jezika (rasna diskriminacija), ksenofobije, antisemitizma i netolerancije. Srbija, kao članica Saveta Evrope, ima svoje predstavnike u ovom telu.

Pod okriljem Saveta evropskih opština i regiona (eng. *Council of European Municipalities and Regions – CEMR*), asocijacije koja okuplja lokalne i regionalne vlasti iz 41 zemlje Evrope, 2006. godine usvojena je **Evropska povelja o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou**. SKGO, kao članica CEMR, koordinira usvajanje Evropske povelje u Srbiji, a nju je do sada potpisalo 81 jedinica lokalne samouprave, dok je prema podacima iz 2020. godine akcioni plan za rodnu ravnopravnost izradilo 45 opština i gradova u Srbiji. Povelja počiva na nekoliko osnovnih načela:

- ravnopravnost žena i muškaraca je fundamentalno pravo;
- da bi rodna ravnopravnost bila zagantovana, moraju se rešavati pitanja višestruke diskriminacije i nepovoljnog položaja;
- podjednako učešće žena i muškaraca u procesima odlučivanja je preduslov za demokratsko društvo;
- eliminisanje rodni stereotipa je od ključnog značaja za postizanje ravnopravnosti između žena i muškaraca;
- uključivanje rodne perspektive u sve aktivnosti lokalne i regionalne uprave neophodno je u procesu poboljšanja ravnopravnosti između žena i muškaraca; i
- akcioni planovi i programi za koje su obezbeđenja odgovarajuća sredstva su neophodan alat za unapređivanje rodne ravnopravnosti.

Dobre prakse u primeni Evropske povelje, prikuplja i prati Opservatorija za primenu Evropske povelje. Veb-sajt opservatorije služi i kao podrška lokalnim samoupravama koje su potpisale ili žele da potpišu Evropsku povelju i izrade akcioni plan za njenu primenu.

### Međunarodni standardi

Više informacija o Savetu evropskih opština i regiona pogledajte na:

[https://www.ccre.org/en/article/introducing\\_cemr](https://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr).

Tekst *Evropske povelje o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou* pogledajte na:

[http://euintegracije.skgo.org/upload/Document/Doc/2014\\_01/Brosura\\_POVELJA\\_200x200\\_Final\\_2012\\_WEB\\_1str.pdf](http://euintegracije.skgo.org/upload/Document/Doc/2014_01/Brosura_POVELJA_200x200_Final_2012_WEB_1str.pdf), i na:

<https://ravnopravnost.org.rs/wp-content/uploads/2017/03/Evropska-povelja-o-rodnoj-ravnopravnosti-na-lokalnom-nivou.pdf>.

Podatke o potpisnicima Povelje širom Evrope pogledajte u okviru *Opservatorije za Evropsku povelju o ravnopravnosti žena i muškaraca (Observatory: European Charter for Equality of Women and Men in Local Life, Signatories)*:

[http://www.charter-equality.eu/atlas-of-signatories-of-the-charter/signataires.html?send=ok&c\\_id=35&nh\\_id=0&ct\\_id=0](http://www.charter-equality.eu/atlas-of-signatories-of-the-charter/signataires.html?send=ok&c_id=35&nh_id=0&ct_id=0)

### 4.1.3. Pravni okvir u Srbiji

**Ustav Republike Srbije** zabranjuje diskriminaciju u članu 21, koji svima garantuje **jednakost** pred Ustavom i zakonom, odnosno jednakost pravne zaštite, bez diskriminacije. Ustav zabranjuje svaku diskriminaciju, neposrednu ili posrednu, **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. Ustav u nekim drugim članovima posebno ističe ravnopravnost određenih grupa (npr. u članu 15 o rodnoj ravnopravnosti ili članu 14 kojim garantuje zaštitu nacionalnih manjina). Takođe, Ustav sadrži garancije prava na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina, a u vezi sa obezbeđivanjem besplatne pravne pomoći, kao važnog lokalnog mehanizma za uspostavljanje ravnopravnosti. Treba reći da je samim Ustavom predviđeno da pravnu pomoć, pored advokature, pružaju i službe lokalne samouprave.

**Prvi antidiskriminacioni zakon** donet u našoj zemlji je Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom iz 2006. godine. Pored uređivanja opšteg režima zabrane diskriminacije osoba sa invaliditetom, kao i posebnih slučajeva diskriminacije i postupka

zaštite OSI, ovaj zakon predviđa i mere koje različiti činioци, među kojima i organi i službe JLS, treba da preduzimaju radi podsticanja ravnopravnosti i socijalne uključenosti osoba sa invaliditetom.

Opšti **Zakon o zabrani diskriminacije** usvojen je 2009. godine. Njime je uređena opšta zabrana diskriminacije, bez obzira na osnov, zatim oblici i slučajevi diskriminacije, kao i postupci za zaštitu od diskriminacije. Ovim zakonom ustanovljen je nezavisni državni organ, **Poverenik za zaštitu ravnopravnosti** koji, osim što prima i razmatra pritužbe u konkretnim slučajevima diskriminacije i inicira druge odgovarajuće postupke u vezi sa diskriminacijom, takođe prati sprovođenje zakona, inicira izmene zakona i drugih propisa, upozorava javnost na najčešće, tipične i teške slučajeve diskriminacije i preduzima druge mere, opšteg karaktera u cilju sprečavanja diskriminacije. O merama koje Poverenik preduzima u odnosu na organe i službe JLS već je bilo reči u poglavljima 1.3. o mehanizmima odgovornosti funkcionera i službenika lokalne samouprave i 1.4. o eksternim mehanizmima kontrole rada lokalne samouprave.

Pored toga, **Zakon o rodnoj ravnopravnosti iz 2021.** godine obavezuje na stvaranje jednakih mogućnosti u ostvarivanju prava i obaveza, preduzimanju opštih i posebnih mera za sprečavanje i otklanjanje diskriminacije zasnovane na polu i rodu i postupak pravne zaštite lica koja su izložena diskriminaciji.

Ustav poznaje i mere afirmativne akcije, predviđajući da se „ne smatraju 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” (član 21, stav 4). I neki zakoni sadrže slična određenja kojima ovlašćuju organe javne vlasti da preduzimaju takve mere.

## Propisi

- **Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom** – u članu 38 predviđa se da su svi organi državne uprave, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave dužni da preduzimaju aktivnosti s ciljem **stvaranja jednakih mogućnosti** za osobe sa invaliditetom i da u tim aktivnostima obezbede učešće osoba sa invaliditetom i njihovih udruženja;
- **Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina** – u članu 4 predviđa se 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 građanima koji pripadaju većini. Ovaj zakon posebno predviđa da će organi vlasti doneti pravne akte i preduzeti mere u cilju popravljivanja položaja lica koja pripadaju romskoj nacionalnoj manjini.

Ti propisi i pojedinačni akti ne mogu se smatrati aktom diskriminacije. Takođe, ne smatraju se diskriminacijom ni „mere za unapređenje pune i efektivne ravnopravnosti u zapošljavanju, odnosno pogodnosti u slučaju prestanka radnog odnosa u javnom sektoru na svim nivoima teritorijalne organizacije”. Republika Srbija treba da obezbedi uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u političkom životu i zastupljenost njihovih predstavnika u predstavničkim telima, uključujući i JLS. Konačno, država treba da preduzima i mere radi „unapređenja ekonomskog položaja nerazvijenih područja na kojima tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina”.

**Zakon o lokalnoj samoupravi** predviđa da lokalna samouprava „obezbeđuje ostvarivanje posebnih potreba osoba sa invaliditetom i zaštitu prava osetljivih grupa” i „stara se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, rodnoj ravnopravnosti, kao i o javnom informisanju u opštini”.

Obaveze u pogledu mera za unapređenje ravnopravnosti u određenim oblastima predviđene su i **drugim zakonima**, kao što su:

- Zakon o socijalnoj zaštiti,
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,
- Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma,
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.

Najznačajnije obaveze JLS po ovim propisima, kao osnovni nivo obezbeđenja dobre uprave, prikazane su u narednim odeljcima.

### 4.1.4. Mere za unapređenje ravnopravnosti u postupanju lokalne samouprave

JLS treba da preduzimaju mere da bi obezbedile ravnopravnost u vršenju poslova iz svog delokruga i pružanju usluga od strane njihovih organa i javnih službi. Mere treba da budu zasnovane na važećim propisima, imajući u vidu lokalni kontekst i lokalne potrebe. Čak i kada nisu predviđene kao izričita zakonska obaveza JLS, one doprinose delotvornijem ispunjavanju dužnosti lokalne samouprave da deluje na sprečavanju svih oblika diskriminacije na svojoj teritoriji, odnosno na unapređenju položaja svih društvenih grupa u okviru svoje zajednice. Ove mere mogu da se preduzimaju u svim JLS bez obzira na njihovu veličinu ili stepen razvijenosti.

Mere usmerene na sprečavanje diskriminacije, odnosno postizanje veće ravnopravnosti među društvenim grupama ne odnose se samo na otklanjanje slučajeva diskriminacije i nejednakosti, koji su već nastali (reaktivno ponašanje), već treba da budu **proaktivne**. To znači da JLS treba da vode računa o principu ravnopravnosti u svakoj fazi utvrđivanja i realizacije mera javne politike, odnosno donošenja pojedinačnih odluka. Zbog toga su u redosledu mera na prvom mestu praćenje stanja, prikupljanje podataka i planiranje mera javne politike, a zatim i preduzimanje mera afirmativne akcije i mera usmerenih na određene grupe stanovništva, uz poseban akcenat na mere za unapređenje rodne ravnopravnosti i mere predviđene u okviru budžetskog procesa, budući da su to oblasti u kojima zakoni predviđaju konkretne obaveze za organe javne vlasti, uključujući i JLS.

#### **4.1.4.1. Praćenje stanja o položaju osetljivih grupa stanovništva**

Svaka JLS treba da prepozna društvene grupe na njenoj teritoriji koje treba smatrati osetljivim, zasnovano na relevantnim podacima. Jedinica lokalne samouprava bi trebalo da redovno prikuplja, odnosno obrađuje **statističke podatke** o svom stanovništvu, razvrstane između ostalog i po različitim grupama stanovništva (npr. etničkoj pripadnosti, polu, starosti), od kojih će neke, na osnovu sprovedenih analiza, biti označene kao osetljive.

Već je pomenuto da zakoni izričito zahtevaju prikupljanje podataka razvrstane po polu. Međutim, i van ove zakonske obaveze, opštinama i gradovima se preporučuje da razmotre mogućnosti i potrebe redovnog prikupljanja, razvrstavanja i prikazivanja podataka za još neke društveno osetljive grupe, osim rodno senzitivnih podataka, za koje postoji zakonska obaveza, odnosno u doglednoj budućnosti, za sve grupe koje je JLS prepoznala kao osetljive.

Prikupljanje celovitih podataka predstavlja veliki izazov za organe JLS, jer se sveobuhvatni podaci ne mogu pronaći u jednom zvaničnom izvoru. Neke od tih podataka prikuplja i objavljuje i Republički zavod za statistiku ([www.stat.gov.rs](http://www.stat.gov.rs)). Drugima raspolažu drugi nadležni organi (npr. centri za socijalni rad o broju korisnika prava i usluga socijalne zaštite), dok se neki mogu prikupljati u okviru odgovarajućih organizacionih jedinica uprave JLS koja se bavi problemima ovih društvenih grupa (npr. pitanjima boračko-invalidske zaštite, obrazovanja, dečije zaštite i sl.). Ove podatke organi JLS treba da koriste prilikom definisanja dokumenata javne politike (strategija, programa, akcionih planova, izveštaja i sl.) i lokalnih propisa koji imaju uticaja na položaj osetljivih društvenih grupa. Oni treba da budu navedeni u tekstovima dokumenata javne politike i obrazloženjima odluka skupštine JLS, odnosno da se uzimaju u obzir prilikom sprovođenja analize potreba tih društvenih grupa i analize efekata dokumenata javne politike i analize efekata lokalnih propisa.

Imajući u vidu nadležnosti lokalne samouprave, slučajevi diskriminacije mogu pre svega nastati u tri segmenta njenog funkcionisanja – u radu:

- opštinske/gradske uprave,
- javnih preduzeća i
- ustanova čiji je osnivač lokalna samouprava.

Da bi se na opštem nivou sagledale potrebe osetljivih društvenih grupa, odnosno eventualni rizici od diskriminacije, potrebno je analizirati koliko su građanima dostupne usluge koje pružaju organi, organizacije i javne službe na lokalnom nivou, a posebno pripadnicima osetljivih društvenih grupa.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti kao novinu predviđa da JLS donose plan upravljanja rizicima od povrede principa rodne ravnopravnosti. Plan upravljanja rizicima donosi se po sebi procene rizika i predstavlja garanciju rodne perspektive, urodnjavanja i uravnotežene zastupljenosti polova u postupanjima organa javne vlasti. Prema zakonu, plan upravljanja rizicima sadrži: 1) oblasti i procese koji su naročito rizični za povredu principa rodne ravnopravnosti i procenu stepena rizika; 2) preventivne mere kojima se otklanjaju rizici i rokove za njihovo otklanjanje; 3) podatke o licima odgovornim za sprovođenje mera iz plana upravljanja rizicima. Plan upravljanja rizicima i izveštaj o sprovođenju plana, organ javne vlasti dužan je da dostavi ministarstvu, u roku i na način koji će biti propisani Pravilnikom za izradu i sprovođenje plana upravljanja rizicima a koji donosi ministar.

#### **Primeri**

Na primer, JLS može analizirati da li su u naseljima u kojima pretežno žive pripadnici nacionalnih manjina dostupne sve usluge lokalnih komunalnih preduzeća, da li je osobama sa invaliditetom dostupan javni prevoz ili da li imaju pristup biblioteci ili nekoj drugoj lokalnoj ustanovi i sl. Slične probleme imaju ljudi koji žive u ruralnim predelima, do kojih ne doseže lokalni javni prevoz, a posebno ženama iz takvih sredina ograničen je pristup kulturnim sadržajima. Slični su razlozi koji ograničavaju pristup ustanovama zdravstvene zaštite.

Za neke društvene grupe, obaveza preduzimanja mera za obezbeđivanje njihove ravnopravnosti predviđena je i zakonom. Tako je članom 34 Zakona o sprečavanju diskriminacije OSI predviđena obaveza organa javne vlasti da preduzmu mere za obezbeđenje ravnopravnosti OSI u postupcima pred tim organima. Isti zakon utvrđuje obaveze organa lokalne samouprave da u okvirima svojih nadležnosti preduzmu mere sa ciljem da vaspitanje i obrazovanje OSI postane integralni deo opšteg sistema vaspitanja i obrazovanja (član 36), odnosno mere radi obezbeđivanja ravnopravnog učešća osoba sa invaliditetom u kulturnom, sportskom i verskom životu zajednice (član 37).



Analize dostupnosti usluga koje pružaju opštinska/gradska uprava i javne službe treba da budu deo redovnih **godišnjih izveštaja** koje oni podnose skupštini JLS.

Pored toga, prema Zakonu o rodnoj ravnopravnosti, organi javne vlasti dužni su da sačinjavaju godišnje izveštaje o ostvarivanju rodne ravnopravnosti, koji, pored popunjenog obrasca u koji se unose podaci koje evidentiraju organi javne vlasti i tela nadležna za rodnu ravnopravnost u JLS, sadrži ocenu stanja u pogledu ostvarene rodne ravnopravnosti u organu javne vlasti, uključujući i razloge zbog kojih nije ostvarena propisana ravnopravna zastupljenost žena i muškaraca u sastavu organa javne vlasti, ako ta zastupljenost nije ostvarena i izveštaj o sprovođenju plana upravljanja rizicima, kada je podnosilac izveštaja organ javne vlasti. Dodatno, tela za rodnu ravnopravnost u jedinicama lokalne samouprave dužna su da o evidentiranim podacima koja se unose na propisanom obrascu, sastave godišnji izveštaj, koji pored zakonom taksativno pobrojanih podataka sadrži i ocenu stanja rodne ravnopravnosti u JLS za čiju teritoriju su obrazovana tela za rodnu ravnopravnost. Telo za rodnu ravnopravnost (komisija i savet za rodnu ravnopravnost) godišnji izveštaj dostavlja organu JLS, koji ga je osnovao, najkasnije do kraja godine u kojoj se završava izveštajni period, koji nakon donošenja postaje sastavni deo izveštaja tog organa.

Kako bi pratila dostupnost usluga koje se pružaju građanima na njenoj teritoriji, JLS bi trebalo da analize dostupnosti predvidi svojim aktima kao **obavezni deo sadržaja** izveštaja koje skupštini JLS podnose opštinska/gradska uprava, javna preduzeća i ustanove čiji je ona osnivač. Ova obaveza može kao opšta biti predviđena i statutom JLS ili i detaljnije drugim opštim aktom (odlukom) koju donosi skupština JLS i koja se primenjuje na sve pružače usluga na teritoriji JLS.

Analize dostupnosti usluga svim društvenim grupama treba da se sprovode na uniformni način, sagledavajući način na koji se obezbeđuje njihova fizička, geografska i ekonomska dostupnost, uz uvažavanje kulturoloških i drugih različitosti, a radi omogućavanja poređenja podataka na nivou cele JLS. Da bi se to postiglo, treba usvojiti **smernice za analizu jednake dostupnosti usluga**. One mogu biti sastavni deo opšteg akta JLS kojim je uređena obavezna sadržina **programa poslovanja i godišnjih izveštaja o radu**, a mogu biti i u posebnom dokumentu.

#### **4.1.4.2. Definisane lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva**

U poglavlju 1.1. o odgovornom upravljanju razvojem lokalne zajednice opisani su procesi definisanja mera javne politike. U tim procesima, JLS trebalo bi da uzimaju u obzir i položaj osetljivih društvenih grupa, odnosno da dokumenti kojima JLS utvrđuju lokalne

politike u određenim oblastima uključuju i mere kojima se poboljšava položaj osetljivih grupa, odnosno smanjuje obim njihove neravnopravnosti i diskriminacije u radu organa lokalne samouprave i lokalnih javnih službi. U tom smislu, analiza potreba, koja je obavezan korak u definisanju bilo koje lokalne politike, treba da uključi i analizu potreba osetljivih društvenih grupa u oblasti na koju se odnosi politika.

**Analiza potreba osetljivih društvenih grupa** treba da bude sastavni deo procesa definisanja svih dokumenata javne politike koje usvajaju organi JLS, a pre svega skupština JLS (program razvoja, akcioni planovi i sl.). Opštim aktima JLS (statutom ili drugim opštim aktom) treba odrediti analizu potreba osetljivih grupa stanovništva kao obaveznu fazu u izradi planskih dokumenata. U tom smislu, dalje su predstavljene neke od mera koje JLS treba da razmotre kada analiziraju potrebe nekih od najugroženijih društvenih grupa u našem društvu.

#### *Lokalne usluge socijalne zaštite*

Propisi o sistemu socijalne zaštite predviđaju da se u JLS utvrđuje **program unapređenja socijalne zaštite**. Opštine i gradovi obavezni su da utvrde mere i aktivnosti za podsticaj i razvoj postojećih i novih usluga socijalne zaštite. Uslugama socijalne zaštite direktno se poboljšava položaj nekih osetljivih društvenih grupa. Neophodno je da se programi unapređenja socijalne zaštite usvajaju redovno. Lokalni program mora biti usaglašen sa nacionalnom strategijom razvoja socijalne zaštite.

- Prema čl. 209. Zakona o socijalnoj zaštiti, iz budžeta JLS finansiraju se:
- dnevne usluge u zajednici,
- usluge podrške za samostalan život,
- usluga stanovanja uz podršku osoba sa invaliditetom u JLS čiji je stepen razvijenosti, utvrđen u skladu sa propisima kojima se uređuje razvrstavanje JLS prema stepenu razvijenosti – iznad republičkog proseka,
- savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge, osim savetovanja i obuke hranitelja i usvojitelja,
- ostale usluge socijalne zaštite u skladu sa potrebama lokalne samouprava,
- jednokratne pomoći i drugi oblici pomoći,
- programi rada ustanova čiji je osnivač JLS,
- programi unapređenja socijalne zaštite u JLS i
- inovacione usluge.

JLS treba da teže obezbeđivanju svih usluga socijalne zaštite koje su zakonom predviđene kao njihova obaveza. Pošto se radi o velikom broju potencijalnih usluga, JLS mogu da istraže i mogućnosti za **međupštinsku saradnju**. To se posebno odnosi na usluge koje su sada veoma slabo ili nisu uopšte zastupljene u većini JLS.

Takođe, JLS treba da prepoznaju i potencijal koji ima obezbeđivanje integrisanih usluga, za šta osnov postoji u Zakonu o socijalnoj zaštiti u pogledu pružanja međusektorskih usluga. Prema članu 58 tog zakona „zavisno od potreba korisnika, usluge socijalne zaštite mogu se pružati istovremeno i kombinovano s uslugama koje pružaju obrazovne, zdravstvene i druge ustanove [međusektorske usluge]”, a „usklađeno pružanje međusektorskih usluga obezbeđuje se zaključivanjem protokola o saradnji”.

Veliki potencijal je i u obezbeđivanju integrisanih usluga, za šta postoji osnov u ZSZ, u pogledu pružanja međusektorskih usluga.

### SKGO modeli

SKGO je izradila modele sporazuma o međupštinskoj saradnji u oblasti socijalne zaštite: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/965/728/1599657280\\_Modeli\\_sporazuma\\_o\\_medjuopštinskoj\\_saradnji\\_u\\_oblasti\\_soc\\_zastite\\_besplatne\\_pravne\\_pomoći\\_i\\_komunalne\\_milicije.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/965/728/1599657280_Modeli_sporazuma_o_medjuopštinskoj_saradnji_u_oblasti_soc_zastite_besplatne_pravne_pomoći_i_komunalne_milicije.zip)

Kada uspostavljaju neku uslugu socijalne zaštite, JLS treba posebno da vode računa o **obuhvatu** određenih osetljivih društvenih grupa tim uslugama. Na primer, obuhvat dece i mladih sa smetnjama u razvoju i invaliditetom uslugom dnevnog boravka ili obuhvat starijih uslugom pomoć u kući, a posebno se može meriti dostupnost usluga socijalne zaštite stanovnicima ruralnih područja.

Takođe, važno je voditi računa i o načinu organizovanja i trajanja usluga, dostupnosti usluga i poštovanju načela socijalne zaštite i prava korisnika.

### SKGO modeli

*Modele i preporuke za unapređenje sprovođenja zakonodavnog okvira u oblasti socijalne zaštite, koje je izradila SKGO pogledajte na:* <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1709/vodic-za-lokalne-samouprave-modeli-i-preporuke-za-unapreenje-sprovoenja-zakonodavnog-okvira-u-oblasti-socijalne-zastite>

To su:

- Model odluke o socijalnoj zaštiti opštine (grada),
- Model pravilnika o utvrđivanju ekonomske cene usluge,
- Model pravilnika o utvrđivanju kriterijuma za učešće korisnika u ceni usluge,
- Model pravilnika o uslovima obezbeđivanja i pružanja usluge,
- Model pravilnika o uslovima obezbeđivanja i pružanja usluge pomoć u kući,
- Model pravilnika o uslovima za obezbeđivanje i pružanje usluge dnevni boravak,
- Model pravilnika o uslovima za obezbeđivanje i pružanje usluge lični pratilac deteta,
- Model pravilnika o uslovima za obezbeđivanje i pružanje usluge personalne asistencije,
- Model pravilnika o uslovima za obezbeđivanje i pružanje usluge svratište.

#### ***Unapređenje pristupačnosti osobama sa invaliditetom***

U našoj zemlji postoji zakonska obaveza, koja obuhvata i organe i javne službe JLS, **preduzimanja mera sa ciljem da se fizička sredina, zgrade, javne površine, informacije i komunikacija, kao i usluge koje stoje na raspolaganju javnosti učine pristupačnim osobama sa invaliditetom.** Takođe, organi JLS i javne službe dužni su da preduzmu mere za obezbeđenje ravnopravnosti osoba sa invaliditetom u postupcima koji se pred njima vode, kao i mere za obezbeđivanje pristupa informacijama. I neki drugi propisi predviđaju obaveze za organe JLS u vezi sa predupređivanjem diskriminacije osoba sa invaliditetom, odnosno obavezuju ih na preduzimanje mera u cilju njihove veće **socijalne uključenosti** (npr. u oblasti obrazovanja).

U skladu sa propisima o planiranju i izgradnji, svi objekti koji se grade u Republici Srbiji, uključujući i zgrade javne namene i objekte za javnu upotrebu (ulice, trgove, parkove i sl.) moraju ispunjavati standarde kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama. Detaljni tehnički standardi definisani su *Pravilnikom o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata*, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama – [www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2015/22/4/reg](http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2015/22/4/reg).

Ciljevi u vezi sa obezbeđenjem pristupačnosti moraju da budu **inkorporirani u politike** JLS – ili u krovnoj strategiji razvoja JLS ili u strateškom dokumentu koji je posvećen isključivo unapređenju položaja OSI ili u lokalnim strateškim dokumentima koji se odnose na pojedine oblasti iz nadležnosti JLS (npr. razvoj infrastrukture, saobraćaj, obrazovanje, elektronska uprava, rodna ravnopravnost itd.).

## Primeri

Gradska opština Vračar usvojila je 2018. godine Strategiju za unapređenje pristupačnosti Gradske opštine Vračar koja pokriva period do 2025. godine i obuhvata tri sektorske oblasti:

1. objekti javne namene,
2. javne površine – ulice, parkovi, trgovi i stajališta javnog prevoza, i
3. informacije i komunikacije.

Sastavni deo Strategije čini akcioni plan za njeno sprovođenje.

Za svoje aktivnosti na unapređenju pristupačnosti gradska opština Vračar je 2019. godine dobila nagradu za institucionalnu podršku razvoju pristupačnosti a 2020. godine nagradu za inovativna rešenja u oblasti unapređenja pristupačnosti informacija i komunikacija, koju dodeljuje Zaštitnik građana u sradnji sa SKGO i Timom za socijalno uključivanje.

Pre svega, osobama sa invaliditetom treba omogućiti **nesmetan fizički pristup** kancelarijama i šalterima (uslužnom centru) u zgradi gradske/opštinske uprave. U tom smislu, JLS treba da definiše i sprovodi mere za unapređenje pristupačnosti objekata i usluga osobama sa invaliditetom. Pored toga, JLS imaju obavezu i da **uklone sve arhitektonske barijere** za osobe sa invaliditetom, kao i da učine **javni prevoz** pristupačnim osobama sa invaliditetom.

Pristupačnost javnog prevoza može se ostvariti na različite načine, kao što je obezbeđivanje posebnog prevoza za osobe sa invaliditetom ili tako što u javni prevoz koji koriste svi stanovnici uvodi inovacije koje su u skladu sa potrebama osoba sa invaliditetom (npr. niskopodna vozila, informacijsko prilagođavanje stajališta itd.).

## Primeri

Zaštitnik građana, SKGO i Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva ustanovili su Nagradu za doprinos razvoju svih oblika pristupačnosti. Ovu nagradu 2019. godine pored gradske opštine vračar dobili su i:

- **Grad Leskovac** – nagrada za doprinos razvoju pristupačnosti sadržaja u oblasti kulture, za projekte „Povećanje pristupačnosti u muzejima” i „Dodirni prošlost”. U okviru prvog projekta izrađena je procena pristupačnosti Narodnog muzeja i definisane prioritete mere za unapređenje dostupnosti sadržaja muzeja svim građanima. Postavljena je info tabla koja pruža informacije o muzeju u različitim formatima, na internet stranici muzeja pripremljen je odeljak sa informacijama o pristupačnosti muzeja, omogućeno je razgledanje muzejskih postavki korišćenjem naočara sa lupom, olakšano je kretanje osoba sa oštećenim vidom pomoću taktilnih staza postavljenih u prostorijama muzeja, trakama su obeležena staklena

vrata kako bi bila uočljivija, a u izložbenom prostoru su postavljene klupe, čime je omogućeno ljudima koji se otežano kreću da se odmore tokom razgledanja kulturnih sadržaja. Drugi projekat odnosio se na prilagođavanje stalne muzejske postavke „Vremeplov leskovačkog kraja” slepim i slabovidim posetiocima i posetiteljama pripremom taktilne izložbe sačinjene od 19 taktilnih replika odabranih eksponata iz zbirke muzeja, koja je nakon završetka projekta postala deo stalne postavke muzeja;

- **Grad Sombor** – Uspostavljanje nove turističke rute prilagođene slepim i slabovidim osobama. U okviru ove inicijative, izrađene su elektronske taktilno-auditivne višejezične info table sa opisima svih tačaka rute i razvijena je besplatna geolokacijska aplikacija za android telefone koja slepim i slabovidim osobama olakšava pristup informacijama o tačkama rute koje obilaze. Pored toga, Grad Sombor je obučio turističke radnike/ce da na novouspostavljenim rutama budu vodiči i izradio je turističke vodiče na Brajevom pismu;
- **Grad Smederevo** uspostavio je finansiranje usluga Prevodilački servis za znakovni jezik. Te usluge godišnje koristi oko 200 osoba koje žive na teritoriji grada. Na ovaj način, zajednici gluvih je omogućen pristup informacijama i uslugama u različitim oblastima sa ciljem ravnopravnog uključivanja u život zajednice; i
- **Grad Loznica** nagrađen je za doprinos razvoju arhitektonske pristupačnosti, i to za izgradnju objekta obrazovno-kulturnog centra „Vuk Karadžić” u Tršiću. Elementi pristupačnosti uključuju: prolaze odgovarajuće širine, ravne površine bez pragova i stepenika, ugradnju lifta i dr. To ukazuje na postojanje svesti u toku planiranja i sprovođenja infrastrukturnog projekta o važnosti pristupačnosti i stvaranja mogućnosti za ravnopravno učešće svih zainteresovanih građana i građanki u obrazovno-kulturnim aktivnostima

U 2020. godini pored prethodno pomenute gradske opštine Vračar nagradu je dobio i

- **Grad Kruševac**, za kontinuirani rad na unapređenju pristupačnosti urbanog okruženja odnosno za više inicijativa koje su se odnosile na pravovremeno planiranje i ukljanjanje prepreka, planiranje i izgradnju pristupačnih objekata ali i rekonstrukciju i adaptaciju objekata za javnu namenu.

U sklopu mera za unapređenje socijalne uključenosti u oblasti obrazovanja, JLS obrazuju tzv. **interresorne komisije** koje procenjuju potrebe deteta, učenika i odraslog za dodatnom obrazovnom, zdravstvenom i socijalnom podrškom. Dodatna podrška se odnosi na prava i usluge koje detetu obezbeđuju prevazilaženje fizičkih i socijalnih prepreka u cilju nesmetanog obavljanja svakodnevnih životnih aktivnosti od značaja za uključivanje u obrazovni proces, život u zajednici i napredovanje. Interresornu komisiju obrazuje nadležni organ JLS nadležan za poslove društvenih delatnosti. Lokalna samouprava obezbeđuje sredstva za rad članova Komisije, prostor i opremu za rad, kao i odgovarajuće uslove za čuvanje dokumentacije, i obezbeđuje i isplaćuje naknade za rad članovima Komisije u skladu sa zakonom.

## SKGO modeli

- *Model rešenja o obrazovanju Interresorne komisije za procenu potreba deteta, učenika i odraslog za dodatnom obrazovnom, zdravstvenom i socijalnom podrškom za teritoriju opštine/grada:*  
[http://skgo.org/storage/app/uploads/public/154/781/684/1547816847\\_Model\\_resenja\\_o\\_obrazovanju\\_IRK\\_003.docx](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/154/781/684/1547816847_Model_resenja_o_obrazovanju_IRK_003.docx)
- *Model poslovnika o radu interresorne komisije za procenu potreba za dodatnom obrazovnom, zdravstvenom ili socijalnom podrškom detetu, učeniku i odraslom za teritoriju grada/opštine:*  
[http://skgo.org/storage/app/uploads/public/154/781/697/1547816973\\_Model\\_poslovnika\\_IRK\\_003.docx](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/154/781/697/1547816973_Model_poslovnika_IRK_003.docx)

Opštine i gradovi treba da nastoje da njihovi službenici budu što bolje upoznati sa problemima osoba sa invaliditetom, a to se može učiniti, između ostalog, i organizovanjem **posebne obuke** za zaposlene u upravi i javnim službama. Takođe, zaposleni se mogu obučavati i nekim posebnim veštinama koje omogućavaju veću pristupačnost usluga JLS nekim grupama OSI, kao što je recimo poznavanje znakovnog jezika. Barem jedna osoba u upravi JLS treba da poznaje znakovni jezik ili da postoji prevodilac na znakovni jezik koji je stalno dostupan.

## Primeri

Praksa zapošljavanja (ili obučavanja postojećih zaposlenih) u **poznavanju znakovnog jezika** već postoji u nekim lokalnim upravama i javnim službama. To je slučaj npr. gradskoj opštini Zvezdara, opštinskoj upravi Indije, jednom od JKP u Nišu itd.

## *Upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina*

Pripadnicima nacionalnih manjina se garantuje korišćenje njihovog jezika i pisma u nekoliko različitih segmenata funkcionisanja organa javne vlasti i ostvarivanja njihovih pojedinačnih prava. To je sastavni deo njihovog prava na **očuvanje posebnosti** koje garantuju međunarodni standardi i svi ustavi demokratskih zemalja. Neki od tih segmenata u nadležnosti su lokalne samouprave.

Ovo pravo obuhvata pravo pripadnika nacionalnih manjina:

- na korišćenje svog jezika i pisma;

- da u sredinama gde čine značajnu populaciju (po našim propisima, to je više od 15% stanovništva), organi javne vlasti vode postupak i na njihovom jeziku;
- da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku i
- na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja.

To podrazumeva obaveze za one JLS u kojima pripadnici neke nacionalne manjine čine 15% ili više od ukupnog stanovništva, ali i obaveze za **sve JLS** da pripadnicima nacionalnih manjina omoguće korišćenje njihovog jezika u postupcima i komunikaciji. Važno je da upotreba jezika i pisma bude obezbeđena svim pripadnicima nacionalnih manjina, na celoj teritoriji JLS, u svim postupcima koje vode njeni organi i javne službe čiji je ona osnivač.

Pre svega, jedinica lokalne samouprave mora svojim **statutom** da uvede u ravnopravnu službenu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine ako procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na njenoj teritoriji dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva.

#### **SKGO modeli**

*Model statuta opštine, koji je izradila SKGO sadrži preporučene formulacije odgovarajućih odredaba statuta koje se odnose na službenu upotrebu jezika i pisma:*

*[http://skgo.org/storage/app/uploads/public/153/598/187/1535981878\\_SKGO%20MODEL%20STATUTA%20OPSTINE%202018.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/153/598/187/1535981878_SKGO%20MODEL%20STATUTA%20OPSTINE%202018.pdf)*

Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama predviđa i šta službena upotreba **naročito** podrazumeva:

- korišćenje jezika nacionalnih manjina u upravnom i sudskom postupku i vođenje upravnog i sudskog postupka na jeziku nacionalne manjine;
- upotrebu jezika nacionalne manjine u komunikaciji organa javne vlasti sa građanima;
- izdavanje javnih isprava i vođenje službenih evidencija i zbirki ličnih podataka na jezicima nacionalnih manjina i prihvatanje tih isprava na tim jezicima kao punovažnih;
- upotrebu jezika nacionalnih manjina na glasačkim listićima i biračkom materijalu;



- upotrebu jezika nacionalnih manjina u radu predstavničkih tela i
- ispisivanje imena organa koji vrše javna ovlašćenja, naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta, trgova i ulica i drugih toponima, naziva organa i organizacija, saobraćajnih znakova, obaveštenja i upozorenja za javnost i drugih javnih natpisa i na jeziku nacionalne manjine, prema njenoj tradiciji i pravopisu.

### ***Unapređenje položaja Roma i Romkinja***

Zbog posebno osetljivog položaja romske nacionalne manjine i **višestruke, otvorene ili prikrivene, diskriminacije koju Romi i Romkinje trpe**, u Srbiji postoje nacionalni strateški dokumenti za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Treba imati u vidu da su Romi u Srbiji često su žrtve višestruke diskriminacije, odnosno diskriminacije po više osnova – npr. Romkinje, po etničkoj pripadnici i po polu ili romske devojčice, koje pripadaju još jednoj ranjivoj društvenoj grupi, a to su deca.

Za razliku od drugih nacionalnih manjina, Romi žive u većini JLS u Srbiji, a većina mera predviđenih strateškim dokumentima primenjuje se na lokalnom nivou. To se posebno odnosi na uspostavljanje lokalnih mehanizama za inkluziju Roma, kakvi su koordinatori za romska pitanja, pedagoški asistenti, zdravstvene medijatorke i mobilne jedinice/ mobilni timovi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou.

#### **Propisi**

*Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine – [https://www.minljmpdd.gov.rs/doc/Strategija\\_za\\_socijalno\\_ukljucivanje\\_Roma\\_i\\_Romkinja\\_2016-2025.doc](https://www.minljmpdd.gov.rs/doc/Strategija_za_socijalno_ukljucivanje_Roma_i_Romkinja_2016-2025.doc).*

Skoro sve JLS raspolažu barem približnim **podacima o stvarnom broju** Roma i Romkinja na svojoj teritoriji i trebalo bi da utvrde njihove potrebe. I na osnovu takvih podataka i informacija, JLS može da unapredi instrumente i mehanizme pomoću kojih je moguće eliminisati uzroke otežanog pristupa pravima i strukturnog siromaštva Roma i Romkinja. Zato je potrebno da JLS pripremi i usvoji **lokalni akcioni plan (LAP)** za inkluziju Roma, usklađen sa realnim opštim i lokalnim ekonomskim i socijalnim razvojem. Dalje, JLS treba da obučava stručne timove za pripremu, sprovođenje i upravljanje lokalnim politikama socijalnog uključivanja Roma i Romkinja. Konačno, treba obezbediti budžetska sredstva za sprovođenje planiranih mera i dosledno utvrditi dosledno utvrđivanje odgovornosti za njihovo sprovođenje.

### Priručnici

SKGO je izradila *Vodič za pripremu, budžetiranje i praćenje lokalnog akcionog plana za inkluziju Roma*: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/164/508/695/1645086950\\_SKGO%20-%20Vodic%20za%20inkluziju%20Roma%20za%20web.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/164/508/695/1645086950_SKGO%20-%20Vodic%20za%20inkluziju%20Roma%20za%20web.pdf)

Pored detaljnih uputstava za izradu i usvajanje LAP, Vodič sadrži i modele i primere upitnika, obrazaca, tabela neophodnih u tom procesu.

SKGO je izradila i *Vodič za ozakonjenje porodičnih kuća u romskim naseljima u Srbiji* na romskom i srpskom jeziku, gde su detaljno naznačeni i opisani koraci koji vode do ozakonjenja: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/153/888/1601538888\\_Legalizacija%2029092020%20final%20v2%20bleed%203mm%20PRESS%20ISBN.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/153/888/1601538888_Legalizacija%2029092020%20final%20v2%20bleed%203mm%20PRESS%20ISBN.pdf)

Jedan broj JLS u opštinskoj upravi ima i **koordinatora za romska pitanja**. Koordinator je predstavnik JLS koji pruža stručnu i tehničku pomoć Romima i Romkinjama u ostvarivanju prava pred organima i službama JLS i unapređenju njihovog položaja. Kao službenik JLS, koordinator treba i da definiše prioritete i prati sprovođenje lokalnih strateških mera za inkluziju Roma i Romkinja.

### SKGO modeli

*Modeli akata o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u lokalnoj upravi*, koje je izradila SKGO sadrže smernice za definisanje opisa posla i kvalifikacija za ovo radno mesto: <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1667/modeli-pravilnika-o-organizaciji-i-sistematizaciji-radnih-mesta-i-nacrt-kadrovskog-plana-u-gradskoj-i-opstinskoj-upravi-strucnim-službama-i-posebnim-organizacijama>

### Primeri

Preporučuje se JLS da uspostave **lokalno koordinaciono telo** za upravljanje politikom inkluzije Roma i Romkinja, na nivou lokalne skupštine. To je političko telo sastavljeno od najviših predstavnika ključnih institucija u lokalnoj zajednici.

Ovakva praksa postoji u 10 JLS kojima je SKGO pružila podršku u uspostavljanju koordinacionih tela: Arandelovcu, Bečeju, Vršcu, Doljevcu, Lebanu, Loznici, Mladenovcu, Pirotu, Smederevskoj Palanci i Surdulici.

Model odluke o uspostavljanju lokalnog koordinacionog tela nalazi se u prethodno pomenutom *Vodiču za pripremu, budžetiranje i praćenje lokalnog akcionog plana za inkluziju Roma*.

Još jedan mehanizam koji je uspostavljen u 50 JLS su **mobilni timovi ili mobilne jedinice** za inkluziju Roma – radna tela koja se obrazuju radi **jačanja saradnje** između različitih službi u cilju unapređivanja položaja Roma i Romkinja. Najčešće se obrazuju aktom veća JLS (s tim što se najnovijim modelima preporučuje da to bude akt veća), a njihovi članovi su imenovani od strane institucija koje predstavljaju. Mobilne timove za inkluziju Roma čine lokalni koordinatori za romska pitanja, pedagoški asistenti, zdravstvene medijatorke, kao i predstavnici centara za socijalni rad, Nacionalne službe za zapošljavanje i drugih relevantnih organa i organizacija.

Uspostavljanje mobilnih timova trebalo bi da omogući racionalnije korišćenje drugih resursa, ali i da unapredi koordinisani pristup pružanju usluga i osigura sveobuhvatniju i bržu dostupnost usluga Romima. Najveća promena koju mehanizam mobilnih timova donosi u postojeći institucionalni okvir jeste **saradnja kroz sastanke i zajedničke posete romskim naseljima**. Članovi mobilnih timova organizuju zajedničke terenske posete romskim naseljima i pružaju zajedničku i koordinisanu podršku i pomoć pojedincima i porodicama.

Druge **mere koje JLS treba da preduzimaju u cilju bolje inkluzije Roma i Romkinja uključuju:**

- prostorna regulacija neformalnih naselja i poboljšanje uslova života romske zajednice (izrada urbanističkih planova, projektno-tehničke dokumentacije i sprovođenje postupaka ozakonjenja stambenih objekata u romskim zajednicama);
- izrada i usvajanje lokalnog akcionog plana za unapređenje uslova stanovanja Roma i Romkinja čiji nosilac treba da bude lokalna stambena agencija ili direkcija za izgradnju;
  - koordinacija raznih institucija u aktivnostima usmerenim na sprečavanje osipanja učenika iz osetljivih grupa iz pripremnog predškolskog programa i obaveznog osnovnog obrazovanja, pošto je u ovoj oblasti rana prevencija od izuzetnog značaja, tako da su mere koje JLS može da preduzima u tom cilju brojne i obuhvataju:
  - obezbeđivanje elementarnih uslova za školovanje (besplatni udžbenici, odeća, obuća, užina, prevoz do škole i sl.),
  - obezbeđivanje dodatne podrške u učenju učenicima koji su u visokom riziku od odustajanja od školovanja, sprečavanja tzv. upisnog osipanja sprovođenjem delotvornih kampanja upisa u predškolski program i osnovnu školu,
- posebne mere usmerene na decu koja napuštaju školovanje zbog sezonskih radova, povratka iz inostranstva, ranih brakova itd.;

- programi plaćenih radnih praksi, stažiranja i drugih oblika sticanja radnog iskustva za mlade Rome i Romkinje u lokalnim organima ili javnim službama;
- javno-zdravstvene aktivnosti (čišćenje naselja, obezbeđivanja pristupa pijaćoj vodi, deratizacija, dezinfekcija i sl.) radi unapređenja higijensko-epidemioloških uslova u podstandardnim naseljima u kojima pretežno žive Romi i Romkinje;
- dodatne mere u cilju olakšavanja Romima i Romkinjama da ostvare propisane uslove za novčana davanja koja su u nadležnosti lokalne samouprave (npr. dečiji dodatak) i
- mere u cilju zaštite romske dece koja žive odnosno rade na ulici obuhvataju usvajanje lokalnih protokola za zaštitu dece koja žive i/ili rade na ulici i razvijanje posebnih usluga za decu koja žive odnosno rade na ulici, kao što su npr. svratišta itd.

#### **4.1.4.3. Odabrani lokalni mehanizmi za sprečavanje diskriminacije**

U ovom odeljku predstavljaju se mehanizmi usmereni na sprečavanje diskriminacije koji postoje i koji se preporučuju na lokalnom nivou:

1. lokalni mehanizam za rodnu ravnopravnost,
2. partnerstvo sa organizacijama civilnog društva koje podržavaju osetljive društvene grupe i
3. posebne mere

Pored ovih mehanizama, sprečavanju diskriminacije doprinose i neki drugi lokalni mehanizmi, o kojima je već bilo reči u ranijim poglavljima. To se pre svega odnosi na **lokalnog ombudsmana** i na pružanje **besplatne pravne pomoći**, pogledajte poglavlje 2.5. o zaštiti prava građana i zabrani diskriminacije u lokalnoj samoupravi.

#### ***Lokalni mehanizam za rodnu ravnopravnost***

Zakonom o rodnoj ravnopravnosti je propisano da se u JLS obrazuju tela za rodnu ravnopravnost i to **komisiju za rodnu ravnopravnost** i **savet za rodnu ravnopravnost**.

Komisija za rodnu ravnopravnost obrazuje se kao stalno radno telo skupštine JLS i čine je odbornici, čija je osnovna uloga da sve akte koji se upućuju skupštini razmatra iz rodne perspektive. Savet za rodnu ravnopravnost se obrazuje u organima uprave JLS, a čine ga imenovana ili postavljena lica, predstavnici ustanova, organa i organizacija u oblastima značajnim za rodnu ravnopravnost i sprečavanje i suzbijanje rodno zasnovanog nasilja, a nadležan je da prati stanje u oblasti rodne ravnopravnosti, kao i da inicira i

predlaže mere za unapređenje rodne ravnopravnosti. U radu saveta obavezno učestvuju i lica zadužena za rodnu ravnopravnost u organima uprave JLS, koja pružaju stručnu i administrativno-tehničku podršku radu saveta. Izbor, nadležnosti i način rada komisije i saveta za rodnu ravnopravnost uređuje se aktima koje donosi skupštine JLS. Zakonom je propisano da su nadležni organi jedinice lokalne samouprave koji nemaju osnovana tela za rodnu ravnopravnost dužni da donesu odgovarajuće akte o osnivanju tih tela u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Imajući u vidu nedovoljnu zastupljenost žena na lokalnom nivou, kao i određeni broj postupaka vođen protiv JLS, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti u aprilu 2017. godine preporučila je mere za ostvarivanje rodne ravnopravnosti svim JLS u Srbiji. Opštinama i gradovima preporučeno je da:

- preduzmu sve mere i aktivnosti iz svoje nadležnosti kako bi obezbedili uključivanje i podsticanje ravnomerne zastupljenosti žena i muškaraca u svim sferama političkog i javnog odlučivanja u vršenju **javnih funkcija** u organima jedinice lokalne samouprave, ustanovama, odnosno, javnim preduzećima čiji je osnivač lokalna samouprava; i
- preduzmu sve mere i aktivnosti iz svoje nadležnosti u cilju podsticanja ravnomerne zastupljenosti žena i muškaraca iz **različitih sredina** (urbanih i ruralnih) i marginalizovanih grupa u svim sferama političkog i javnog odlučivanja u vršenju javnih funkcija u organima jedinice lokalne samouprave, ustanovama, odnosno, javnim preduzećima čiji je osnivač lokalna samouprava.

## Primeri

**Kvote za manje zastupljeni pol na izbornim listama** za lokalne izbore u Srbiji uvedene su 2011. godine, izmenama Zakona o lokalnim izborima. Članom 20 ovog zakona određeno je da izborna lista mora imati najmanje 30% manje zastupljenog pola, ali je uređen i raspored na listi, tako da između svaka tri kandidata bude jedan/na kandidatkinja odnosno kandidat manje zastupljenog pola (što su, imajući u vidu statistiku u Srbiji i većini zemalja na svetu žene). Izmenama ovog zakona iz 2020. godine ovaj uslov je pooštren, pa je sada obavezno 40% manje zastupljenog pola na listi, a među svakih pet kandidata po redosledu na listi mora biti najmanje po dva kandidata manje zastupljenog pola.

Zakon predviđa i način raspodele mandata (član 41), tako da on bude dosledan redosledu na izornoj listi.

Kao rezultat, 2018. godine, u lokalnim skupštinama bilo je 32,7% žena. Prema podacima *Interparlamentarne unije*, Srbija je na 28. mestu na svetu po broju žena u nacionalnom parlamentu – sa 40% narodnih poslanica. (Pogledati na: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2022>)

Značajno povećanje broja žena u Narodnoj skupštini Republike Srbije, a zatim i na lokalnom nivou, podstaklo je i formiranje ženskih parlamentarnih mreža – neformalnih mreža žena u skupštinama. Ženska parlamentarna mreža u Narodnoj skupštini Republike Srbije je učestvovala i u zagovaranju za usvajanje izmena Zakona o budžetskom sistemu 2015. godine, kojim je uvedeno rodno odgovorno budžetiranje.

#### ***Partnerstvo sa organizacijama civilnog društva koje podržavaju osetljive društvene grupe***

Aktivnosti kojima se unapređuje položaj osetljivih grupa stanovništva organi JLS mogu sprovesti ili u njima učestvovati i kroz saradnju sa organizacijama civilnog društva. Ta saradnja može imati različite oblike (npr. zaključivanje sporazuma o saradnji, uključivanje predstavnika OCD u radna tela, objavljivanje javnih poziva za dodelu sredstava iz lokalnog budžeta za realizovanje programa od javnog interesa i sl.), a JLS treba da razmotre mogućnosti za angažovanje stručnih kapaciteta koji postoje u okviru građanskog društva za realizovanje nekih od mera javne politike koje su usmerene na poboljšanje položaja osetljivih grupa stanovništva. O uključivanju OCD u definisanje mera javne politike na lokalnom nivou bilo je reči u poglavlju 2.2.

#### ***Posebne mere (mere afirmativne akcije)***

Kao što je već pomenuto, organi JLS su **generalno ovlašćeni** da u oblastima u njihovoj nadležnosti definišu konkretne posebne mere za pojedine grupe stanovništva. Pored toga, konkretne posebne mere predviđene su i raznim **sektorskim zakonima**. Na primer, propisi predviđaju da prilikom upisa dece u predškolsku ustanovu, čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, prioritet za upis imaju deca iz osetljivih grupa.

U tom smislu, JLS treba da razmotre **zakonske obaveze, mogućnosti i potrebe** za uspostavljanje posebnih mera koje se uvode radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.

Te mere treba da budu **predviđene opštim aktima JLS**, jer to omogućava njihovu institucionalizaciju i trajnost, odnosno redovno finansiranje iz budžeta JLS.

#### **4.1.4.4. Rodno odgovorno budžetiranje**

Konačno, većina mera koje su ovde opisane zahtevaju finansiranje od strane lokalne samouprave. Uvođenjem programskog budžeta, JLS sada imaju obavezu da prate efekte budžeta i politika na položaj određenih društvenih grupa. Samim tim, i planiranje

budžetskih sredstava treba sprovesti imajući u vidu **obavezu otklanjanja neravnopravnosti**. Tada kažemo da je budžetiranje senzitivno (osetljivo) na potrebe različitih društvenih grupa.

Osnovne ideje uvođenja programskog budžeta jesu da se omogući efikasnije i racionalnije upravljanje javnim prihodima, poveća odgovornost budžetskih korisnika, unapredi planiranje javne potrošnje, učvrsti veza između strateških ciljeva javnih politika i budžeta, kao i da se poveća transparentnost javne potrošnje. U tom smislu je izuzetno važno da budžetska sredstva budu najdirektnije moguće usmerena na potrebe građana, što se najlakše može dokazati, pratiti i meriti kroz upotrebu rodne statistike.

U našim propisima već postoji obaveza da **budžetiranje bude rodno odgovorno**, te se ova tema obrađuje detaljnije u ovom poglavlju. Potrebno je naglasiti da je rodno budžetiranje širi koncept od samog prebrojavanja muškaraca i žena i novca koji se na njih troši i obuhvata vrlo često i **druge osetljive društvene grupe** (npr. decu, stare, osobe sa invaliditetom ili neku etničku ili nacionalnu manjinu).

**Rodno odgovorno budžetiranje** je sredstvo koje se koristi u planiranju, izvršenju i izveštavanju o budžetu kojim se, na sistematičan način, horizontalno i vertikalno, po dubini sagledava koje efekte ima ili može da ima, javna potrošnja na kvalitet svakodnevnog života građana, te kako da se, upravo kroz javne finansije a unutar postojećih nadležnosti, otklone rodno zasnovane nejednakosti koje postoje u društvu. Svaki budžetski korisnik tako postaje obavezan da pored ostalih ciljeva, unutar svojih nadležnosti doprinese i unapređenju rodne ravnopravnosti. **Rodno odgovorno budžetiranje** podrazumeva i rodnu analizu budžeta i restrukturiranje prihoda i rashoda sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti. (Zakon o budžetskom sistemu, član 2, stav 58v). Ti zadaci, po logici zahtevaju nova znanja i resurse, pa će to možda biti i ono za šta će JLS da prvo uloži sredstva, kako bi se izgradio neophodni kapacitet i stvorili preduslovi za potpuno korišćenje ovog sredstva.

**Rodno osetljivi ciljevi** treba da prepoznaju osnovne rodne probleme u oblastima u kojima deluje lokalna samouprava i koji su utvrđeni analizom ili lokalnim dokumentima, te da uvažavaju različit društveni položaj žena i muškaraca, osoba sa invaliditetom, Roma, mladih, specifične prepreke i izazove sa kojima se oni suočavaju, kao i da doprinose eliminisanju neravnopravnosti. Ciljevi treba da budu relevantni, da se bave ključnim problemima, a moraju biti i realistični i praćeni adekvatnim sredstvima za sprovođenje. Da bi JLS mogla da prati i meri ostvarivanje definisanih ciljeva, neophodno je da postoje adekvatni **indikator** koji su razvrstani barem po polu, a poželjno je da budu razvrstani i po drugim kriterijumima, i koji mere promenu.

### SKGO indeks

Prema istraživanju SKGO, 77% JLS je u okviru programske klasifikacije odluka o budžetu za 2021. godinu otpočelo sa uvođenjem rodno odgovornog budžetiranja, a 33 JLS možemo smatrati primerom dobre prakse u ovoj oblasti.

### Priručnici

Više o rodno odgovornom budžetiranju na lokalnom nivou može se pronaći u priručniku *Rodno odgovorno budžetiranje na lokalnom nivou*:

[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/155/601/272/1556012720\\_BrosuraSmernice.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/155/601/272/1556012720_BrosuraSmernice.pdf)

i *Priručniku za rodnu analizu u procesu rodno odgovornog budžetiranja za lokalne samouprave*:

[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/164/309/238/1643092388\\_ROB.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/164/309/238/1643092388_ROB.pdf)

## 4.1.5. Rezime

Načelo ravnopravnosti neodvojivo je od ideje ljudskih prava, jer predstavlja predušlov za njihovo ostvarivanje. Zbog toga je svako pravljenje razlike po osnovu bilo kog ličnog svojstva, koje može imati oblik neposredne ili posredne diskriminacije, zabranjeno. Međutim, tzv. pozitivna diskriminacija, odnosno afirmativne mere usmerene ka grupama koje su u nepovoljnijem položaju u odnosu na druge je dozvoljena i predstavlja privremeno sredstvo za postizanja pune ravnopravnosti. Svi međunarodni dokumenti i mehanizmi zaštite ljudskih prava predviđaju zabranu diskriminacije i različite antidiskriminacione mere, često usmerene na određene grupe koje su zbog svojih svojstava podložnije diskriminaciji od drugih ljudi – te grupe često se nazivaju osetljivim ili marginalizovanim.

U našem društvu postoji nekoliko društvenih grupa koje možemo označiti kao osetljive i kojima je potrebna dodatna podrška u dostizanju ravnopravnosti. Antidiskriminacioni zakoni obavezuju sve organe javne vlasti na preduzimanje odgovarajućih mera, a njihovu primenu prevashodno nadziru Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana.

Kao nivo vlasti najbliži građanima, lokalna samouprava je u poziciji da na najneposredniji način identifikuje potrebe ovih osetljivih grupa i definiše mere koje mogu da



pomognu ovim ljudima i omoguće im lakši pristup uslugama koje pružaju organi lokalne samouprave i lokalne javne službe. Mere koje preduzimaju JLS treba da budu definisane i implementirane s obzirom na specifičnosti svake JLS, te je od ključne važnosti da mere budu zasnovane na relevantnim podacima. JLS koja poštuje princip ravnopravnosti ugradiće opisane mehanizme u sve faze donošenja odluka – od njihovog planiranja, preko definisanja, usvajanja i, na kraju, praćenja njihove primene.

Među merama za unapređenje ravnopravnosti na nivou lokalne samouprave, u ovom poglavlju posebno se govori o: lokalnim uslugama socijalne zaštite, unapređenju pristupačnosti za osobe sa invaliditetom, upotrebi jezika i pisama nacionalnih manjina i unapređenju položaja Roma i Romkinja. Takođe, istaknuti su i neki od mehanizama za unapređenje ravnopravnosti – lokalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost, podrška organizacijama civilnog društva koje podržavaju osetljive grupe, kao i rodno odgovorno budžetiranje, dok su neki (npr. lokalni ombudsman i besplatna pravna pomoć) već bili teme prethodnih poglavlja.

#### 4.1.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature

##### Relevantni propisi

- Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018 – članovi 11, 20, 91 i 93).
- Zakon o lokalnim izborima (*Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, 34/2010 (US), 54/2011, 12/2020, 16/2020 (autentično tumačenje), 68/2020).
- Zakon o zabrani diskriminacije (*Službeni glasnik RS*, br. 22/2009).
- Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (*Službeni glasnik RS*, br. 33/2006, 13/2016).
- Zakon o rodnoj ravnopravnosti (*Službeni glasnik RS*, br. 52/2021).
- Zakon o socijalnoj zaštiti, (*Službeni glasnik RS*, br. 24/2011).
- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (*Službeni list SRJ*, br. 11/2002, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2009 (dr. zakon), 97/2013 (US), 47/2018).
- Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (*Službeni glasnik RS*, br. 72/2009, 20/2014 (US), 55/2014, 47/2018).
- Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma (*Službeni glasnik RS*, br. 45/1991, 53/1993 – dr. zakon, 67/1993 – dr. zakon, 48/1994 – dr. zakon, 101/2005 – dr. zakon, 30/2010, 47/2018, 48/2018 – ispravka).
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (*Službeni glasnik RS*, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakoni, 10/2019, 6/2020).

- Zakon o budžetskom sistemu (*Službeni glasnik RS*, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispravka, 108/2013, 142/2014, 68/2015 – dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 i 118/2021).
- Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu, učeniku i odraslom (*Službeni glasnik RS*, br. 24/2018).
- Pravilnik o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama (*Službeni glasnik RS*, 22/2015).
- Pravilnik o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama (*Službeni glasnik RS*, br. 22/2015).
- Ministarstvo finansija, *Uputstvo za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja*, <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/plan-uvodjenja-rodno-odgovornog-budzetiranja-u-postupak-pripreme-i-donosjenja-budzeta-republike-srbije-za-2022-godinu>

### Modeli akata SKGO

- Modeli i preporuke za unapređenje sprovođenja zakonodavnog okvira u oblasti socijalne zaštite, <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1709/vodic-za-lokalne-samouprave-modeli-i-preporuke-za-unapreenje-sprovoenja-zakonodavnog-okvira-u-oblasti-socijalne-zastite>.
- Model odluke o socijalnoj zaštiti opštine/grada, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/151/741/097/1517410973\\_PRILOG%206.1.\\_Predlog%20Modela%20odluke%20o%20soc.zastiti%20\\_%20FIN%20-%20sredjeno.docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/151/741/097/1517410973_PRILOG%206.1._Predlog%20Modela%20odluke%20o%20soc.zastiti%20_%20FIN%20-%20sredjeno.docx).
- Model rešenja o obrazovanju Interresorne komisije za procenu potreba deteta, učenika i odraslog za dodatnom obrazovnom, zdravstvenom i socijalnom podrškom za teritoriju opštine/grada, [http://skgo.org/storage/app/uploads/public/154/781/684/1547816847\\_Model\\_resenja\\_o\\_obrazovanju\\_IRK\\_003.docx](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/154/781/684/1547816847_Model_resenja_o_obrazovanju_IRK_003.docx).
- Model poslovnika o radu interresorne komisije za procenu potreba za dodatnom obrazovnom, zdravstvenom ili socijalnom podrškom detetu, učeniku i odraslom za teritoriju grada/opštine, [http://skgo.org/storage/app/uploads/public/154/781/697/1547816973\\_Model\\_poslovnika\\_IRK\\_003.docx](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/154/781/697/1547816973_Model_poslovnika_IRK_003.docx).

- Modeli obrazaca i dokumenata za izradu lokalnog akcionog plana za unapređenje položaja Roma i model odluke o obrazovanju lokalnog koordinacionog tela za upravljanje politikom inkluzije Roma i Romkinja,  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/164/508/695/1645086950\\_SKGO%20-%20Vodic%20za%20inkluziju%20Roma%20za%20web.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/164/508/695/1645086950_SKGO%20-%20Vodic%20za%20inkluziju%20Roma%20za%20web.pdf).
- Modeli sporazuma o međuopštinskoj saradnji u oblasti socijalne zaštite,  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/965/728/1599657280\\_Modeli\\_sporazuma\\_o\\_medjuopstinskoj\\_saradnji\\_u\\_oblasti\\_soc\\_zastite\\_besplatne\\_pravne\\_pomoći\\_i\\_komunalne\\_milicije.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/159/965/728/1599657280_Modeli_sporazuma_o_medjuopstinskoj_saradnji_u_oblasti_soc_zastite_besplatne_pravne_pomoći_i_komunalne_milicije.zip).
- Model statuta opštine – preporučene formulacije odgovarajućih odredaba statuta koje se odnose na službenu upotrebu jezika i pisma,  
[http://skgo.org/storage/app/uploads/public/153/598/187/1535981878\\_SKGO%20MODEL%20STATUTA%20OPSTINE%202018.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/153/598/187/1535981878_SKGO%20MODEL%20STATUTA%20OPSTINE%202018.pdf).
- Modeli akata o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u lokalnoj upravi,  
<http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1667/modeli-pravilnika-o-organizaciji-i-sistematizaciji-radnih-mesta-i-nacrt-kadrovskog-plana-u-gradskoj-i-opstinskoj-upravi-strucnim-sluzbama-i-posebnim-organizacijama>.
- Model poslovnika skupštine opštine,  
<http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/MODEL%20Poslovnika%20skupstine%20opstine%20SKGO.doc>.
- Model Plana JLS za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja,  
<http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Prilog%20-%20model%20Plana%20za%20uvodjenje%20rodno%20odgovornog%20budzetiranja.doc>

## Važne institucije

- Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog,  
<https://www.minljmpdd.gov.rs/>
- Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja,  
<https://www.minrzs.gov.rs/>
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti,  
<http://ravnopravnost.gov.rs>.
- Zaštitnik građana,  
<https://ombudsman.rs>.
- Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva,  
<http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/>.

### Literatura i drugi relevantni izvori

- Kosanović, M., dr Gajin, S., dr Milenković, D., 2014, *Zabrana diskriminacije u Srbiji i ranjive društvene grupe*, UNDP, [https://cups.rs/wp-content/uploads/2012/12/Zabrana\\_diskriminacije\\_u\\_Srbiji\\_i\\_ranjive\\_drustvene\\_grupe.pdf](https://cups.rs/wp-content/uploads/2012/12/Zabrana_diskriminacije_u_Srbiji_i_ranjive_drustvene_grupe.pdf).
- Petrušić, N., Beker, K., 2012, *Praktikum za zaštitu od diskriminacije*, Partneri za demokratske promene Srbija: Centar za alternativno rešavanje sukoba, <http://www.ravnopravnost.gov.rs/wp-content/download/Praktikum.pdf>.
- Matković, G, Stranjaković, M., 2016, *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva/Centar za socijalnu politiku, <http://csp.org.rs/sr/assets/publications/files/Mapiranje-usluga-socijalne-zastite.pdf>.
- OEBS, 2010, *Mehanizmi za postizanje rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou*, <https://www.osce.org/sr/serbia/81309>.
- SKGO, 2018, *Rodno odgovorno budžetiranje na lokalnom nivou*, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/155/601/272/1556012720\\_BrosuraSmernice.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/155/601/272/1556012720_BrosuraSmernice.pdf).
- SIPRU, 2019, *Nagrada za doprinos razvoju svih oblika pristupačnosti 2017/2018*, [http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2018/11/Brosura\\_SIPRU\\_Godisnja\\_nagrada\\_za\\_unapredjenje\\_pristupacnosti\\_2017-2018.pdf](http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2018/11/Brosura_SIPRU_Godisnja_nagrada_za_unapredjenje_pristupacnosti_2017-2018.pdf).
- Centar za socijalnu politiku, 2015, *Analiza interresornih komisija i dodatne podrške u 10 opština i gradova*, [http://csp.org.rs/sr/assets/publications/files/Analiza\\_interresornih\\_komisija\\_i\\_dodatne\\_podrske\\_u\\_10\\_opstina\\_i\\_gradova\\_CSP.pdf](http://csp.org.rs/sr/assets/publications/files/Analiza_interresornih_komisija_i_dodatne_podrske_u_10_opstina_i_gradova_CSP.pdf).
- SKGO, 2018, *Rodno odgovorno budžetiranje na lokalnom nivou*, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/155/601/272/1556012720\\_BrosuraSmernice.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/155/601/272/1556012720_BrosuraSmernice.pdf).
- SKGO, 2021, *Priručnik za rodnu analizu u procesu rodno odgovornog budžetiranja za lokalne samouprave* [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/164/309/238/1643092388\\_ROB.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/164/309/238/1643092388_ROB.pdf)
- Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, 2009, *Ka politici rodnog budžetiranja u AP Vojvodini*, [http://www.budzet.vojvodina.gov.rs/wp-content/uploads/2016/01/Ka\\_poltici\\_rodnog\\_budzetiranja\\_u\\_Vojvodini.pdf](http://www.budzet.vojvodina.gov.rs/wp-content/uploads/2016/01/Ka_poltici_rodnog_budzetiranja_u_Vojvodini.pdf).

- Zaštitnik građana, 2018, *Zastupljenost žena na mestima odlučivanja i pozicija i aktivnosti lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji*,  
<https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5901-p-s-b-n-izv-sh-z-sh-i-ni-gr-d-n-z-s-uplj-n-s-z-n-n-s-i-dluciv-nj-i-p-zici-i-ivn-s-i-l-lnih-h-niz-z-r-dnu-r-vn-pr-vn-s-u-dinic-l-l-n-s-upr-v-u-srbi-i>.
- Božanić, D., Ileš, M., Branković Đundić, M., 2015, *Ka rodno odgovornom programskom budžetu, Priručnik za uvođenje rodnog budžetiranja u programsku strukturu budžeta*, Pokrajinski sekretarijat za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova,  
[http://www.budzet.vojvodina.gov.rs/wp-content/uploads/2016/01/Ka\\_rodno\\_odgovornom\\_programskom\\_budzetu.pdf](http://www.budzet.vojvodina.gov.rs/wp-content/uploads/2016/01/Ka_rodno_odgovornom_programskom_budzetu.pdf).

### Izvori na engleskom jeziku

- European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, 2018, *Handbook on European non-discrimination law*,  
[https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_non\\_discri\\_law\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discri_law_ENG.pdf).
- Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2016, *Promoting Human Rights at Local and Regional Level: The human rights dimension of the activities of the Congress of Local and Regional Authorities*,  
<https://rm.coe.int/168071b33b>.

---

## 5. PREDVIDIVOST, EFIKASNOST I DELOTVORNOST

Pored zakonitosti postupanja, od lokalnih samouprave se u sve većoj meri postavljaju zahtevi koji se odnose na poštovanje načela predvidivosti, efikasnosti i delotvornosti. U jednoj rečenici, ova tri principa dobrog upravljanja mogla bi se opisati tako da lokalna samouprava u sprovođenju svojih nadležnosti radi „prave stvari” na „pravi način” i da je rezultat tog rada zasnovan na propisima, procedurama i prethodnoj pozitivnoj praksi.

U ovom priručniku ćemo detaljnije opisati svaki od pomenutih principa posebno, ali je važno imati u vidu da su navedeni principi dobrog upravljanja međusobno blisko povezani i da pojedini predstavljeni mehanizmi i primeri rada lokalnih samouprava direktno doprinose unapređenju primene sva tri pomenuta principa.

---

## 5.1. PREDVIDIVOST UPRAVNOG POSTUPANJA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

*Poverenje je u korenu demokratije.*

Vladimir Goati

### KLJUČNI POJMOVI

Nadogradnja zakonitosti  
Legitimna očekivanja  
Pravna sigurnost  
Stečena prava  
Javni interes

### KLJUČNE TEME

Predvidivost propisa  
Predvidivost upravne prakse  
Predvidivost procedura  
Predvidivost ugovora  
Predvidivost obaveštenja i garantnih akata  
Predvidivost radnji uprave  
Predvidivost javnih usluga

### 5.1.1. Pojam principa predvidivosti

Predvidivost je jedan od principa evropskog upravnog prostora i pripada podjednako konceptu dobre uprave (engl. *good administration*) i dobrog upravljanja (engl. *good governance*). U pitanju je predvidivost ne samo pojedinačnih pravnih akata, već i propisa, planskih dokumenata, pojedinačnih materijalnih akata i radnji, ugovora, koja doprinosi povećanju poverenja građana u vlast i njen legitimitet. Današnja, savremena, moderna uprava, ukoliko želi da stekne epitet „dobre”, mora ići korak ispred zakona, odnosno legalnosti svoga rada. Jedan od uslova da bude dobra jeste da bude predvidiva.

Nadogradnja zakonitosti, trend je koji je započeo još u XIX veku, kao proces konstantnog **sužavanja polja diskrecionog odlučivanja** organa javnog sektora (pre svega države, ali i drugih tzv. nedržavnih delova javnog sektora, od kojih je lokalna samouprava najvažniji deo). Prvo se to činilo podvođenjem radnji javnog sektora pod okrilje ustava, zakona i drugih propisa, saglasno konceptima **vladavine prava i pravne države**, da bi se na prelazu ka novom milenijumu postigla opšta saglasnost da to nije dovoljno i da treba otići i korak dalje. Taj novi korak suština je doktrine dobrog upravljanja, a kako se praktično sprovodi u praksi (kada je predvidivost u pitanju) videćete u redovima koji slede.

U teoriji se i dalje vodi bitka oko toga pod čijim se okriljem iznedrio pojam i definicija principa predvidivosti, mnogo poznatijeg pod nazivom **princip legitimnih očekivanja**. (Ostaje otvoreno pitanje sličnosti i razlika između pojma legitimnih očekivanja i pojma pravnog interesa, kojim se na ovom mestu nećemo baviti.) Po jednim, ovaj pojam su prvo definisali anglosaksonski teoretičari, a po drugima nemački teoretičari. Veći broj autora navodi stav Imanuela Kanta prema kome je zaštita legitimnih očekivanja nužan preduslov uspostavljanja i održavanja poverenja između države i građana. Nepredvidivost ponašanja javnih vlasti kao neminovnu posledicu može imati razočarenje građana u tu vlast. Pri tome i lokalna samouprava je javna vlast. Predvidivost stiče svoju pravnu podlogu onog momenta kada bude utemeljena u zakonu ili drugom propisu. Pre toga može postojati, ali kao moralna predvidivost. Predvidivost je **doslednost u postupanju** javne uprave. U pitanju je složen pojam, jer zahteva posebnu vrstu statičnosti prava, doslednosti u odlučivanju, nasuprot sve ubrzanijim promenama, sve dinamičnijeg savremenog života.

Predvidivost prati načelo zakonitosti i predstavlja oblik njegove savremene nadogradnje. Zapravo ceo koncept dobrog upravljanja jeste „metakoncept” koji nadograđuje temelj vladavine prava – princip zakonitosti.

Veći sukob statičke i dinamičke strane javne uprave stalno vodi ka pitanju kako se mogu pomiriti potreba za konstantnim prilagođavanjem propisa i delatnosti uprave okruženju u kome ona deluje, a da ta delatnost istovremeno bude dosledna i predvidiva kako bi građani što lakše ostvarivali svoja prava. I zato je princip predvidivosti tesno povezan sa još jednim principom koji je ugrađen u temelje pravne države – **principom pravne sigurnosti**. Ovaj princip je naročito značajan u oblasti upravne delatnosti, jer se građanima mora pružiti mogućnost da mogu da se oslone na postupanja uprave i da prilagode svoja postupanja interesima svoje šire ili užje zajednice. Da li je pravna sigurnost izjednačena sa principom predvidivosti ili je širi pojam, još uvek nije do kraja razjašnjeno. Prema jednom stanovištu, do pojma pravne sigurnosti se dolazi kada se legitimnim očekivanjima doda i **princip zaštite stečenih prava** – a to su ona prava građana koja ne mogu biti ograničena, ukinuta ili ostavljena bez pravne zaštite, naročito u situacijama retroaktivnosti, tj. primene pravnih normi na pravne odnose koji su nastali pre stupanja te norme na snagu (i tu se najčešće radi o osnovnim ljudskim pravima). Po drugom, stečena prava su osnov legitimnih očekivanja građana i u njima su sadržana. Nama je ovo drugo gledište bliže.

Preduslov ostvarivanja **principa predvidivosti** jeste da sva pravna pravila koja jedinica lokalne samouprave kreira budu javno objavljena (transparentna), jasna (da bi stranka znala šta može da očekuje i kako da se ponaša) i predvidiva.



Kao što je već rečeno, postoji nekoliko **vrsta predvidivosti**, a podela se vrši prema tome ima li svoj osnov u moralnim, etičkim normama ili u normama iza kojih je stao pravni sistem. Prema tome o kojoj vrsti pravnih normi je reč, predvidivost se može svrstati u materijalnu i procesnu. Za praktične potrebe čitalaca ovog priručnika najvažnije je da poznaju sledeću podelu:

1. predvidivost zasnovana na propisima,
2. predvidivost zasnovana na standardizovanim procedurama,
3. predvidivost zasnovana na upravnoj praksi,
4. predvidivost zasnovana na ugovorima i
5. predvidivost zasnovana na obaveštenjima, garantnim aktima, radnjama organa uprave.

Pojedinačno ćemo svaki od oblika predvidivosti objasniti malo kasnije, kada bude mo objašnjavali šta konkretno znače i kakve obaveze postavljaju pred jedinice lokalne samouprave.

U vezi sa **odnosom principa predvidivosti i javnog interesa**, princip predvidivosti se ne može štititi samo kada se nađe naspram javnog interesa (koji je od njega jači), interesa trećih lica, kao i u situacijama njegove zloupotrebe. Na prvom mestu kod javnog interesa je društvo, ne država, zajednica (lokalna i nacionalna) i građani koji je čine (kao celina). Javni interes je rezultat pojedinačnih interesa građana neke zajednice i on štiti pravni poredak. Javni interes postaje legitiman onda kada se nađe pod zaštitom pravnog poretka i tada ga čine tri podceline:

1. ostvarivanje i zaštita ljudskih prava i sloboda,
2. neometano, kontinuirano i jednako odvijanje javnih službi (kao preduslov nesmetanog funkcionisanja određene zajednice) i
3. uredno funkcionisanje organa javne uprave (i lokalne samouprave).

### 5.1.2. Međunarodni pravni izvori i standardi

Princip predvidivosti se prvo javio u praksi Upravnog suda Nemačke, i to prvenstveno kao princip zaštite stečenih prava, odnosno kao odgovor (pravna zaštita) na očekivanje stranaka da im stečena prava neće biti dirana. Do ovakvih situacija dolazilo je prilikom ukiđanja zakonitih upravnih akata kojima je strankama priznato neko pravo. Kasnije se sadržina principa polako širila, kao i obim pravne zaštite zasnovan na ovom principu, i na druge

situacije da bi na kraju bio normiran u nemačkom Zakonu o opštem upravnom postupku. U drugoj polovini XX veka, proširio se na prava drugih zemalja, da bi potom postao jedan od osnovnih principa prava Evropske unije, koji je dodatno (sadržinski) upotpunjavao Sud pravde EU. Za našu temu bitno je da se 50-ih godina prošlog veka razvio pod okriljem Suda pravde EU, a da je danas postao samostalan princip dobrog upravljanja.

U nastavku navodimo najznačajnije evropske dokumente koji regulišu princip predvidivosti:

1. **Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda** iz 1950. godine ne spominje direktno princip predvidivosti odnosno legitimna očekivanja, ali se predvidivost štiti od strane Evropskog suda za ljudska prava tako što se on smatra imovinom pod zaštitom člana 1 Protokola broj 1. Konvencije;
2. **Povelja Evropske unije o osnovnim pravima** iz 2000. godine u članu 41 garantuje pravo na dobru upravu i direktno ne normira princip predvidivosti. Međutim, pažljivim čitanjem odredbi ovog člana, može se doći do zaključka da se u njemu nalazi niz elemenata principa predvidivosti, naročito onih procesnih. Te elemente je u svom radu „izbrusio” Sud pravde EU razradivši sadržinu principa predvidivosti, još mnogo ranije nego što je Povelja usvojena;
3. **Evropski kodeks dobrog upravnog postupanja** (eng. *The European Code of Good Administrative Behaviour*), predložen od strane Ombudsmana EU, a usvojen od strane Evropskog parlamenta 2001. godine, prvi put eksplicitno svrstava princip legitimnih očekivanja unutar pojma dobre uprave;

### Međunarodni standardi

*Evropski kodeks dobrog upravnog postupanja*  
*Legitimna očekivanja, doslednost i savetovanje*

#### Član 10

1. Službenik je dužan da bude dosledan u svom ponašanju u upravi, kao i u pogledu upravnog postupanja u instituciji. Službenik je dužan da postupa prema uobičajenoj upravnoj praksi date institucije, osim ukoliko u pojedinim slučajevima postoji legitiman osnov za odstupanje od takve prakse. Ukoliko takav osnov postoji, on se mora evidentirati pismenim putem.
2. Službenik je dužan da poštuje zakonska i objektivna očekivanja pripadnika javnosti imajući u vidu način postupanja date institucije u prošlosti.
3. Službenik je dužan da po potrebi pruži savete strankama o tome kako treba postupati u vezi sa predmetom čije rešavanje je u njegovoj nadležnosti i šta treba preduzeti po pitanju takvog predmeta.

<https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/sr/3510>

4. **Rezolucija Evropskog parlamenta o otvorenoj, delotvornoj i nezavisnoj upravi Evropske unije** iz 2016. godine, čiji je sastavni deo predlog *Uredbe Evropskog parlamenta i Evropskog saveta za otvorenu, delotvornu u nezavisnu evropsku administraciju* (eng. *Regulation of the European Parliament and of the Council for an open, efficient and independent European Union administration*), takođe promoviše princip legitimnih očekivanja pozivajući se na Povelju;
5. Princip legitimnih očekivanja se javlja i u drugim dokumentima Evropske unije, kao što je **Direktiva o uslugama na jedinstvenom unutrašnjem tržištu** iz 2006, ali se u njima legitimna očekivanja tumače više u kontekstu zaštite potrošača i privrednih subjekata. Ova direktiva izvršila je snažan uticaj na naš najnoviji Zakon o opštem upravnom postupku;
6. **SIGMA dokument br. 27 Evropski principi za dobru upravu** iz 1999. godine odredio je koji su to standardi evropskog upravnog prostora. Sigminski dokumenti, iako nisu pravno obavezujući, prikupljaju i kodifikuju **standarde evropskog upravnog prostora**, uspostavljaju upravne standarde poduprete autoritetom Evropske komisije i njenih izveštaja o napretku zemalja kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Dokument 27 (evropski principi za javnu upravu) iz 1999, upotpunjuje sadržinu principa pouzdanosti i predvidivosti vladavinom prava, propisanim nadležnostima, srazmernošću, procesnom pravičnošću, ograničenjem diskrecionog delovanja uprave, pravovremenošću, profesionalizmom i profesionalnim integritetom. Principi Evropskog upravnog prostora su podeljeni u četiri velike grupe. Prvu grupu čine: vladavina prava, **zakonitost, pouzdanost** i, što je za ovaj princip dobrog upravljanja najvažnije, **predvidivost**. SIGMA je razvila i kontrolne liste za svaki od ovih principa, sa nizom pitanja pomoću kojih se može proveriti stepen ostvarenosti svakog konkretnog principa. Prema SIGMI, predvidivost se odnosi na upravne radnje, upravne odluke i povezana je sa zaštitom legitimnih očekivanja stranaka;
7. **Strategija za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom nivou** iz 2008. godine. Kada su lokalne samouprave u pitanju, predvidivost se navodi u okviru 12 principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou (kao deo principa odgovornosti lokalnih samouprava), definisanih u okviru *Strategije za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom nivou* (Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level), koju je Konferencija evropskih ministara zaduženih za lokalnu i regionalnu samoupravu usvojila oktobra 2007. godine i

### Međunarodni standardi

Na osnovu strategije za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom nivou, u okviru *Centra za ekspertizu reforme lokalne samouprave* Saveta Evrope, razvijen je mehanizam za merenje učinka na lokalnom nivou koji je sličan *Indeksu dobre uprave* SKGO.

Ovaj mehanizam je nazvan *European Label of Governance' Excellence Benchmark* – ELoGE. Pogledajte na <https://rm.coe.int/toolkit-on-performance-management-/168070c09f>.

8. **ReNEUAL-ov model pravila upravnog postupanja Evropske unije** sublimira celokupnu praksu Suda pravde EU, a rezultat je rada Istraživačke mreže o upravnom pravu Evropske unije (eng. *Research Network on EU Administrative Law – ReNEUAL*). Na osnovu modela pravila Evropski parlament usvojio je (15. januara 2013. godine) Rezoluciju sa preporukama Komisiji o zakonu o opštem upravnom postupku Evropske unije (2012/2024(INI)).

### Međunarodni standardi

U preambuli ReNEUAL Modela pravila navodi se sledeće: „Javne vlasti su u upravnim postupcima vezane vladavinom zakona, pravom na dobru upravu i drugim srodnim principima upravnog prava EU. Prilikom tumačenja i razvoja ovih pravila posebno bi trebalo uzeti u obzir jednak položaj i nediskriminaciju, pravnu sigurnost, pravičnost, objektivnost i nepristrasnost, participaciju, srazmernost, zaštitu legitimnih očekivanja, transparentnost i pristup efikasnoj pravnoj zaštiti”.

[http://www.reneual.eu/images/Home/Bookl-general\\_provision\\_2014-09-03\\_individualized\\_final.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/Bookl-general_provision_2014-09-03_individualized_final.pdf)

### 5.1.3. Pravni okvir u Srbiji

U ovom delu Priručnika pokazaćemo kako je princip predvidivosti ugrađen u najvažnije pravne i strateške akte Republike Srbije.

**Ustav Republike Srbije** u članu 36 stav 1 garantuje svim građanima pravo na jednaku zaštitu prava.

## Propisi

### *Ustav Republike Srbije*

Pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo

#### Član 36

„Jemči se jednaka zaštita prava pred sudovima i drugim državnim organima, imaoćima javnih ovlašćenja i organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave“.

Kao što se vidi, ovaj član se odnosi i na jedinice lokalne samouprave. Drugim rečima, on propisuje da su jedinice lokalne samouprave dužne da u činjenično i pravno istim stvarima postupaju na jednak način, odnosno da se ponašaju predvidivo. Srbija već godinama ima probleme sa neusklađenom i neuređenom upravnom praksom. Neusklađenost se ogleda u tome da se u različitim jedinicama lokalne samouprave u istim činjeničnim i pravnim stvarima odlučuje suprotno, a ponekad se to dešava i u okviru iste jedinice lokalne samouprave. O tom problemu detaljnije ćemo govoriti u redovima koji slede. Sada je bitno napomenuti da se zbog toga pred Ustavnim sudom nalazi sve veći broj žalbi zbog povrede prava građana na jednaku zaštitu prava. Građani se obraćaju i Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu.

**Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP)** dopunio je načelo zakonitosti načelom predvidivosti, u članu 5, koji je naslovljen kao načelo zakonitosti i predvidivosti. Prema odredbi stava 3. člana 5. ZUP: „kada postupa u upravnoj stvari, organ vodi računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima“. Dakle, princip predvidivosti se u oblasti postupanja u upravnim stvarima svodi na ujednačavanje upravne prakse.

Zakonodavac dalje razrađuje princip predvidivosti postavljen u članu 141 ZUP, prema kome obrazloženje rešenja mora da sadrži razloge za odstupanje od uobičajene pravne prakse, odnosno uobičajenog pravnog postupanja.

### Propisi

#### *Zakon o opštem upravnom postupku*

##### član 141 stav 4

Obrazloženje mora da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahteva stranke, činjenično stanje i dokaze na osnovu kojih je ono utvrđeno, razloge koji su bili odlučujući kod ocene svakog dokaza, propise i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku iz dispozitiva i razloge zašto nije uvažen neki zahtev ili predlog. Obrazloženje sadrži i razloge zbog kojih je organ odstupio od rešenja koja je ranije donosio u istim ili sličnim upravnim stvarima. Ako je odlučeno po slobodnoj oceni, obrazloženje sadrži i propis koji organ ovlašćuje na to, razloge kojima se rukovodio pri odlučivanju i u kojim granicama i s kojim ciljem je primenio ovlašćenje da odlučuje po slobodnoj oceni. Ako žalba ne odlaže izvršenje rešenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na zakon koji to predviđa.

Kako jedinice lokalne samouprave vrše poverene poslove, ova odredba ZUP naročito dobija na snazi u pojedinim, sektorskim oblastima, koja su normirana posebnim propisima, kao npr.:

- Zakon o planiranju i izgradnji – prilikom izdavanja svih vrsta dozvola, vršenja inspekcijuskog nadzora i vršenja upravnog izvršenja;
- Zakon o ozakonjenju objekata i
- Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom – koji reguliše rešavanje o pravu na naknadu zarade za vreme porodiljskog odsustva i radi nege deteta, roditeljski dodatak, dečiji dodatak, naknada za troškove boravka u predškolskoj ustanovi i dr.

### 5.1.4. Princip predvidivosti u kontekstu lokalne samouprave

U ovom delu ponovo ćemo se vratiti na vrste principa predvidivosti navedene u uvodu glave, staviti u kontekst lokalne samouprave, detaljnije ih objasniti, dati konkretne preporuke za primenu i primere dobre prakse. Dva su osnovna praktična značenja principa predvidivosti:

1. da stranka može osnovano očekivati da **nesmetano koristi pravo stečeno** konačnom upravnom odlukom jedinice lokalne samouprave i

2. da se okvirno može predvideti *kako će lokalna (samo)uprava postupiti prilikom odlučivanja o zahtevu za priznanje nekog prava* (kojim ćemo se ovde više baviti), pri čemu se predvidivost odnosi na sadržaj odluka koje će organi jedinice lokalne samouprave donositi u budućnosti – što je rezultat unapred propisanih uslova za ostvarivanje prava ili nametanje obaveze, ali i dotadašnjeg postupanja organa lokalne samouprave u predmetima istog ili sličnog činjeničnog i pravnog stanja.

### **SKGO indeks**

SKGO Indeks dobre uprave sadrži pokazatelje predvidivosti koji se pre svega odnose na ujednačavanje upravne prakse, i procesnu predvidivost.

Mi ćemo u nastavku fokus usmeriti na:

1. praktične mehanizme za realizaciju tih oblika predvidivosti, i
2. na dodatne oblike predvidivosti, kao što su:
  - predvidivost zasnovana na propisima,
  - ugovori koje zaključuju jedinice lokalne samouprave i
  - izjave, obaveštenja, garantni akti i usluge koje jedinice lokalne samouprave pružaju svojim građanima.

#### **5.1.4.1. Predvidivost zasnovana na propisima**

Predvidivost zasnovana na propisima znači da su organi lokalne samouprave u obavezi da stranci daju da koristi određena procesna prava pre donošenja upravne odluke, odnosno da u toku postupka obaveste stranku o promeni propisa, odnosno da obaveste stranku da će svoju pravnosnažnu odluku, kojom je stranka stekla neka prava, staviti van snage. Dalje, za očekivati je da će tada organi lokalne samouprave strankama davati mogućnost da se o svemu izjasne, da detaljno obrazlože zašto odstupaju od očekivanja koja stranka ima u pogledu njihovog odlučivanja i da stranka može očekivati odgovarajuću pravnu zaštitu u tim situacijama.

Predvidivost propisa jedinica lokalne samouprave – u vrlo tesnoj je vezi sa njihovom transparentnošću koja je obrađena u drugoj glavi ovog priručnika. Teoretski gledano, predvidivost se u ovoj oblasti može dovesti u vezu sa zabranom retroaktivnosti. Građani od jedinice lokalne samouprave očekuju da novi propisi neće smanjivati niti ukidati njihova već stečena prava u nekoj od izvornih oblasti jedinice lokalne samouprave. Ovakva očekivanja ne mogu imati pravnu zaštitu ukoliko je u pitanju oblast podložna čestim promenama propisa.

### Propisi

Radi obavljanja poslova iz izvornog delokruga, kao i poverenih poslova, organi jedinica lokalne samouprave donose opšte pravne akte, odnosno propise koji čine deo jedinstvenog pravnog poretka Republike Srbije. Propisi lokalne samouprave su hijerarhijski niži od propisa državnih organa i sa njima moraju biti saglasni. Načelo ustavnosti nalaže da svi propisi lokalne samouprave budu saglasni s Ustavom, a načelo zakonitosti sadrži isti zahtev u pogledu njihove saglasnosti sa zakonom (član 194 stav 3 i član 195 stav 2 Ustava). Statut jedinice lokalne samouprave jeste njen osnovni i najviši pravni akt iz čega proizlazi zahtev da svi drugi njeni propisi i akti budu u saglasnosti sa statutom (član 195 stav 3 Ustava). Propisi lokalne samouprave ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (član 194 stav 5 Ustava).

S obzirom na ozbiljnost zahvata u stečena prava i postojeće pravne situacije, lokalna samouprava treba da proceni koliko će vremena građanima biti potrebno da se prilagode novim normativnim okolnostima i shodno tome treba da prilagodi vreme za koje će neki propis u celini ili delimično, ili fazno stupiti na snagu.

### Primeri

Primer iz ove oblasti, doduše sa republičkog nivoa, jeste postepeno stupanje na snagu Zakona o opštem upravnom postupku. Prvo su počeli da se primenjuju članovi 9, 102, 103. u vezi sa pribavljanjem dokumenata po službenoj dužnosti (8. jun 2016), a ceo zakon od 1. juna 2017. godine.

Naravno, ukoliko su novi normativni interesi od takvog značaja da zahtevaju potpunu promenu propisa i zadiranje u već stečena prava to se može propisati, kao što se može propisati da se u već stečena prava neće dirati. U vaganju ova dva pristupa, spram toga kako će doprineti ostvarivanju cilja normiranja, ogleđa se kvalitet i umeće onog organa koji propis donosi. Tu je i pitanje šta će biti sa onim postupcima koji su u toku, a čiji će se predmet, drugačije (bilo procesno, bilo materijalno), urediti novim propisom koji uprava donosi. U toj situaciji dobar „normativac” kako se često u jedinicama lokalne samouprave nazivaju službenici koji se bave normativnim poslovima, tj. izradom nacрта propisa, daje „uputstvo” organima lokalne samouprave kako da postupe u prelaznim i završnim odredbama lokalnog propisa. Tu je i obaveza tih organa da o tome obaveste stranku. Ukoliko se ova aktivnost propusti, posledica će biti značajna nesigurnost građana i privrednika koji posluju na području jedinica lokalne samouprave. Preciznim



regulisanjem ovakvih slučajeva otklanja se situacija koja nastaje kada je mnogo građana podnelo isti zahtev, pa usled preopterećenosti organ nije odlučio o zahtevima dobrog broja njih, a novi propis u toj oblasti u međuvremenu stupa na snagu.

Posebno pitanje predstavlja mogućnost predvidivosti akata i radnji organa jedinica lokalne samouprave koja je zasnovana na **planskim dokumentima** (planovi razvoja, strategije, programi i dr.). Iako ovi dokumenti nisu pravni propisi, oni se donose u cilju standardizacije postupanja i buduće organizacije rada i pravaca delovanja jedinica lokalne samouprave i vrlo su značajan element principa predvidivosti.

Pravno neobavezni, planski dokumenti ipak mogu proizvoditi dejstvo u predvidivosti ponašanja organa jedinica lokalne samouprave. Dakle, elemenat više u odnosu na puku zakonitost bilo bi obrazloženje pojedinačne odluke koje sadrži i detaljno obrazloženo objašnjenje zašto se njome odstupa od ciljeva postavljenih u planskim dokumentima JLS.

#### 5.1.4.2. Predvidivost zasnovana na standardizovanim procedurama

Vrlo često, praksa ide ispred života i organi jedinica lokalne samouprave sami kreiraju i dopunjuju pravila u onim situacijama u kojima to nisu učinili normativni organi. U pitanju su najčešće interne instrukcije/uputstva za postupanje koje organi jedinica lokalne samouprave dosledno primenjuju u svom radu. Ova uputstva bi mogla biti izvor predvidivosti ukoliko su javno objavljena. S druge strane, rukovodioci organa ništa ne sprečava da izmene instrukcije date svojim zaposlenima o načinu na koji treba da postupaju.

Pojam **administrativni postupak** nije isto što i upravni postupak, pri čemu bi se moglo reći da je širi – a na ovo proširenje pojma najviše je uticaja imalo stanovište Republičkog sekretarijata za javne politike, prema kome administrativni postupak, pored svega što obuhvata i upravni postupak, obuhvata i situacije u kojima se organi javne uprave imaju obaveštavati o određenim činjenicama, bez potrebe da na to obaveštenje „reaguju” nekim aktom.

#### Primeri

Na osnovu Indeksa dobre uprave, SKGO je razvio tzv. pakete podrške jedinicama lokalne samouprave za unapređenje administrativne efikasnosti i delotvornosti i sproveo ih u periodu od 2019-2021. godine u 25 jedinica lokalne samouprave (Niš, Kragujevac, Pirot, Vranje, Sremska Mitrovica, Rača, Nova Varoš, Mali Zvornik, Svilajnac, Bela Palanka, Subotica, Plandište, Čačak, Vrnjačka Banja i Medveđa, Irig, Kikinda, Žabalj, Zaječar, Despotovac, Čičevac, Bajina Bašta, Knić, Krupanj i Prijepolje). Cilj paketa podrške je bio da doprinese unapređenju efikasnosti unutrašnjih procesa u jedinicama lokalne samouprave, kao i da doprinese standardizaciji postupanja u lokalnim upravama i njihovoj harmonizaciji sa svim drugim subjektima javnog sistema.

Zajednička tačka, koja objedinjuje sve ove ciljeve jeste bolja predvidivost administrativnog ponašanja i akata organa jedinica lokalne samouprave. Pored direktne stručne podrške izabranim jedinicama lokalne samouprave u unapređenju njihovih izabranih usluga ovaj paket obuhvatio je obuke, savetodavnu podršku, mentorstva i podršku razmeni iskustava i dobrih praksi sa kolegama iz drugih jedinica lokalne samouprave, i njihovo umrežavanje u ovoj važnoj oblasti.

Nakon realizacije paketa podrške, u podoblasti IDU „Predvidivost” ostvareno unapređenje zajednički mereno u podržanih 25 jedinica lokalne samouprave iznosilo je 30 procentnih poena, odnosno sa 41% u početnoj proceni na 71% ostvarenih poena u završnoj proceni.

Najznačajniji mehanizmi za povećanje predvidivosti ponašanja organa uprave jedinica lokalne samouprave su, pre svega, standardizacija administrativnog postupanja kao i uspostavljanje mehanizma za ujednačavanje prakse i unapređenje organizacionog znanja lokalnih samouprava u domenu poznavanja primera dobre prakse iz drugih jedinica lokalne samouprave, kako bi te pozitivne primere uključili u sopstveni rad.

Jedan od primera kojim je ponuđeno rešenje standardizacije administrativnog postupanja i pitanja predvidivosti postupanja u okviru uprave jedinice lokalne samouprave jeste *Model procedure za unapređenje efikasnosti i uvođenje standarda u sprovođenju administrativnih postupaka (skr. Procedura)* koji je izradila SKGO, a koja je u manje ili više nepromenjenom obliku u formi instrukcije usvojena u 15 jedinica lokalne samouprave koje su podržane kroz pakete podrške. Instrukcija je bila interni akt kojim je Model procedura uključena u organizacione propise predmetnih JLS.

### **SKGO modeli**

*Model procedure za unapređenje efikasnosti i uvođenje standarda u sprovođenju administrativnih postupaka:*

[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/526/354/1605263549\\_Model\\_%20Procedura\\_za\\_unapredjenje\\_efikasnosti\\_i\\_uvodjenje\\_standarda\\_sa\\_obrazlo%C5%BEenjem%20\(1\).docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/526/354/1605263549_Model_%20Procedura_za_unapredjenje_efikasnosti_i_uvodjenje_standarda_sa_obrazlo%C5%BEenjem%20(1).docx)

Cilj pravljenja Procedure i njenog usvajanja od strane jedinica lokalne samouprave u obliku Instrukcije, je povećana predvidivost ponašanja administracije na lokalnom nivou i samim tim povećana sigurnost građana kroz standardizaciju, ujednačavanje postupanja organizacionih jedinica, unapređenje njihove međusobne komunikacije, i organizovanja rada. Sve to će kao sekundarni efekat imati povećanje poverenja

građana u lokalnu vlast (povećan legitimitet) i povećanje zadovoljstva zajednicom u kojoj žive.

Radi potpunog ostvarivanja predvidivosti zasnovane na standardizovanim procedurama naročito je važno da lokalne samouprave izrade, stalno ažuriraju i objave sledeća dokumenta:

- listu administrativnih postupaka sa preporučenim rokovima,
- informaciju o postupku promene modela, upis novog, brisanje ili promena starog administrativnog postupka,
- izveštaj o statusu predmeta za stranku i
- proceduru za sprovođenje obaveze informisanja stranke o izmeni propisa.

Tako se Procedurom u potpunosti prilagođavaju konkretnoj jedinici lokalne samouprave odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koje se odnose na obaveštavanje stranke o toku postupka i obavezu organa da obavesti stranku o promeni propisa.

Odredbama članova 64 i 65 ZUP uređuje se pravo stranke na **obaveštenje o toku postupka (status predmeta)**. Ova vrsta obaveze se ostvaruje, između ostalog, postavljanjem pitanja, odnosno upućivanjem pitanja nadležnim organima i službama koje se odnosi na tok predmeta. Drugim rečima, stranka može da postavi pitanje u kojoj fazi je njegov/njen predmet, a jedinica lokalne samouprave bi trebalo da omogući davanje tačnog, blagovremenog i potpunog odgovora na to pitanje. Najbolji način za ostvarivanje ovog prava stranke je da jedinica lokalne samouprave, u skladu sa svojim mogućnostima i resursima, uspostave sistem u vidu softvera, koji će omogućavati da stranka sama, prema broju predmeta koji dobije, prati tok predmeta.

Odredbom člana 8 stav 3 ZUP normirana je **obaveza organa da obavesti stranku o izmeni propisa** koji je od značaja za postupanje u upravnoj stvari, a koja se dogodila u toku, pre svega prvostepenog postupka. Potrebno je osigurati da ovlašćena službena lica poštuju obavezu da stranke obaveste o izmeni propisa koji su od značaja za postupanje u upravnoj stvari, koja se dogodila u toku postupka. Svako ovlašćeno službeno lice u toj situaciji treba da pouči stranku da ima pravo da se njen predmet okonča prema propisima koji su važili u trenutku pokretanja postupka, kao i da, ako smatra izmenjene propise povoljnijim, može da odustane od zahteva i da zatim podnese identičan zahtev. U tom slučaju se stari postupak obustavlja, a novi se rešava primenom novih, izmenjenih propisa.

### 5.1.4.3. Predvidivost zasnovana na upravnoj praksi

Kod oblika predvidivosti koji je zasnovan na upravnoj praksi, prvenstveno se misli na podudarnost odluka u istim činjeničnim i pravnim stvarima, čime bi se očuvala jednakost građana i izbegla njihova diskriminacija. Da bi upravna praksa bila izvor prava, ona mora biti dosledna, učestala, i naravno, zakonita. Ovde se ne radi samo o upravnoj praksi istog organa, već zbiru svih postupanja svih organa jedinica lokalne samouprave stvarno nadležnih za postupanje u istoj vrsti stvari. Samo ujednačena praksa vodiće ka ostvarivanju principa predvidivosti. Sa druge strane, organi lokalne samouprave u svom radu moraju da vode računa i o praksi koju svojim radom kreiraju drugi državni organi, organi državne i nedržavne uprave, upravne organizacije, nezavisna kontrolna i regulatorna tela, sudovi i dr. Dakle, ujednačavanje upravne prakse, iako jedinstven proces u okviru jedinice lokalne samouprave, ima svoju **internu i eksternu komponentu**.

Predvidivost zasnovana na upravnoj praksi zapravo predstavlja predvidivost u materijalnom, sadržinskom smislu, i u tesnoj je vezi sa **principom pravnosnažnosti**, odnosno nepromenljivosti već donetih upravnih odluka. Takve odluke pružaju građanima sigurnost da stečena prava mogu mirno uživati, bez opasnosti da ih u tome, svojim intervencijama, uznemiravaju organi lokalne samouprave, izuzev u slučajevima propisanim zakonom. Specifičnost upravnog postupanja jeste da predvidivost može biti zasnovana i na **konačnim** upravnim odlukama, gde je okončan eventualni drugostepeni postupak. Konačnost, i još više pravnosnažnost, koja nastupa nakon što je u istoj upravnoj stvari bez uspeha vođen i upravni spor, preduslov je sticanja svojstva predvidivosti upravne odluke. Ovaj tip predvidivosti naravno zavisi od tipa odluke, tj. da li se stečeno pravo konzumira jednokratnom upotrebom, da li je to pravo oročeno raskidnim rokom, uslovom, ili nalogom. Tu su i odluke koje se donose u oblasti građevinskog prava koje prestaju ukoliko se priznato pravo nije koristilo u ostavljenom roku. O mogućnosti da se u takve pravne situacije ipak interveniše tzv. vanrednim pravnim sredstvima, videti u literaturi iz oblasti upravnog prava.

Kada su u pitanju **nezakonite odluke**, logično je da se na njima ne može zasnivati predvidivost. Ali ima situacija kada se i zakonite odluke moraju ukloniti iz pravnog sistema. Ukidanje odluka je dozvoljeno kada je to propisano zakonom, a kada su ugroženi život i zdravlje ljudi i javna bezbednost. Ova očekivanja ipak treba zaštititi pa se tada stranci treba pružiti pravo na naknadu štete. Pozivanje na princip predvidivosti upravnih odluka dodatno se usložnjava u slučajevima kada se odluke donose po **slobodnoj oceni**, koje ovlašćena službena lica donose kada biraju jednu od dve ili više propisom izjednačenih alternativa. U takvim situacijama postupajući službenici ne bi smeli da budu ograničeni upravnom praksom, odnosno ranije rešenim slučajevima. Takve odluke

su usko povezane sa individualnim osobinama svake stranke, zbog čega je pravnom normom (najčešće zakonom) i ostavljena mogućnost organu da bira koju će alternativnu mogućnost da izabere.

### SKGO indeks

IDU u ovoj oblasti pokušava da identifikuje da li jedinica lokalne samouprave ima mehanizme (organizacione i proceduralne) koji omogućavaju praćenje (u)pravne prakse. Na primer, da li se ta obaveza nalazi u nadležnosti konkretnog lica (u opisu posla njegovog radnog mesta). Da li je to lice rukovodilac? Prirodno bi bilo da praćenje prakse i identifikaciju potrebe za promenom postupanja prate rukovodioci i o tome donose adekvatnu odluku. Dalje, da li je propisano da se na nivou jedinice lokalne samouprave uspostavlja kolegijalni organ, sastavljen od rukovodilaca, koji razmatra potrebu ujednačavanja upravne prakse u pojedinim oblastima.

Analiza sprovedena u 60 pilot-jedinica lokalne samouprave 2021. godine, pokazala je da su najbolji rezultati ostvareni upravo u oblasti ujednačavanja upravne prakse, kao jednog od podindikatora za princip predvidivosti.

**Postupak ujednačavanja upravne prakse** trebalo bi da ima dva pravca, od najviših rukovodilaca ka najnižima, tzv. *top-down* pristup i od najnižih rukovodilaca ka najvišima, tzv. *bottom-up* pristup. Sve prikupljene predloge u vezi sa zauzimanjem pravnih stavova, preporuka, mišljenja i smernica o radu jedinice lokalne samouprave, organizaciona jedinica u čijoj nadležnosti je ujednačavanje upravne prakse, dostavlja načelniku uprave (odnosno načelniku stvarno nadležne uprave u slučaju da jedinica lokalne samouprave ima više uprava). U slučaju usvajanja predloga načelnik o njemu donosi **mišljenje ili drugi odgovarajući akt** koji se potom, adekvatnim kanalima (elektronska pošta, interni forum i dr.) dostavlja svim zaposlenima u jedinici lokalne samouprave.

### Primeri

Primer jednostavnog mehanizma za ujednačavanje prakse organa jeste uspostavljanje prakse da sva ovlašćena službena lica koja rešavaju u istoj vrsti upravnih stvari, odnosno svaki put kad se pojavi pravno pitanje koje se nije ranije javilo u praksi organa (npr. tumačenje novog propisa), pozovu ostale kolege da to pitanje rasprave i zauzmu **zajednički stav**, koji će primenjivati u svim istim ili sličnim situacijama, **pre nego što prvi takav slučaj bude rešen**. Uz to, postoji i mogućnost da se u takvoj situaciji zatraži pomoć i od načelnika opštinske/gradske uprave odnosno višeg upravnog organa (pogotovo kod poverenih poslova).

Uspešno ujednačavanje upravne prakse podrazumeva saradnju organa višeg i nižeg stepena, kako u samoj jedinici lokalne samouprave tako i između organa jedinica samouprave i republičkih organa koji se u materiji poverenih poslova javljaju kao organi drugog stepena. Dalje, potrebno je pratiti stavove upravnog suda i nezavisnih državnih organa. Tu je i potreba da se stranci omogući da prati tok svoga predmeta na internet stranici jedinice lokalne samouprave, kao i obaveza da se stranka obavesti o promeni propisa koja je nastupila u toku postupka.

Preporuka za sve jedinice lokalne samouprave jeste da se kao **posebna nadležnost službenika** jedinice lokalne samouprave prepozna ujednačavanje upravne prakse. Takođe, potrebno je da se taj posao, odnosno njegovo obavljanje, nađe u opisu poslova radnog mesta konkretnog (ili konkretnih) radnih mesta. Po prirodi stvari, to bi bila **organizaciona jedinica za normativne poslove**, o kojoj smo već pisali, ali je problem u tome što nemaju sve jedinice lokalne samouprave (naročito manje) takve organizacione jedinice.

Dalje, trebalo bi propisati internim aktom, instrukcijom o organizaciji rada u jedinici lokalne samouprave, da ta organizaciona jedinica ili službenik u čijoj nadležnosti su poslovi ujednačavanja upravne prakse u saradnji sa rukovodiocima nadležnih organizacionih jedinica:

1. Zauzima pravne stavove, daje preporuke, stručna mišljenja i smernice u cilju ujednačavanja upravne prakse,
2. Razmatra praksu svoje i, što je još važnije, drugih jedinica lokalne samouprave,
3. Priprema nove i prilagođava postojeće modele akata i procedura i
4. O svom radu izveštava najviše organe lokalne samouprave (prirodno je da bi to bio načelnik uprave, eventualno veće jedinice lokalne samouprave).

Proces ujednačavanja upravne prakse u svakoj jedinici lokalne samouprave zao-kružuje se formiranjem **zajedničke baze i evidencije stavova** rukovodilaca, drugostepennih organa (veća ili državnih organa – ministarstava), stavovima po vanrednim pravnim lekovima, stavovima regulatornih i kontrolnih tela i stavovima sudova (pre svega Upravnog suda). Ta baza bi trebalo da bude pretraživa kako prema različitim vrstama pravne prakse, tako i prema oblastima poslova lokalne samouprave uz dopunske kriterijume za pretraživanje kao što su broj predmeta, datum donošenja i slično, ključne reči i slično. Više o strukturi pomenute baze pogledajte u prethodno pomenutom *Modelu procedure za unapređenje efikasnosti i uvođenje standarda u sprovođenju administrativnih postupaka*.

## Primeri

### *Ujednačena pravna praksa GU Loznica*

GU Grada Loznice formirala je osam zbirki podataka shodno Akcionom planu i Instrukciji za sprovođenje procedure za unapređenje efikasnosti i uvođenje standarda u sprovođenju administrativnih postupaka. Veliki napredak je postignut i na polju ujednačavanja upravne prakse i postupanja u radu:

- Formirana je zbirka podataka u skladu sa presudama Ustavnog suda, kao i zbirka podataka Prekršajnih sudova, sudova opšte nadležnosti; i
- Formirana je zbirka podataka na osnovu mišljenja i nalaza Upravne inspekcije, izveštaja i nalaza Državne revizorske institucije, Agencije za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnika građana.

Uspostavljena je i Radna grupa za ujednačavanje upravne prakse i postupanja u radu GU Grada Loznice koja zauzima pravne stavove, izdaje preporuke i stručna mišljenja, tumači propise i razmatra uporednu praksu JLS, priprema modele akata JLS i podnosi izveštaj o svom radu načelniku GU gradonačelniku i Gradskom veću.

Radna grupa će, u slučaju izmene propisa, doneti preporuke za unapređenje i vršiti koordinaciju komunikacije na ovu temu. Na ovaj način GU Grada Loznice započela je promene ka većoj profesionalizaciji rada gradskih organa i uspostavljanju efikasnog servisa za svoje sugrađane.

Načelo predvidivosti podrazumeva ne samo da upravna praksa u okviru iste JLS treba da bude ujednačena, već i da svi organi koji imaju istu stvarnu, a različitu mesnu nadležnost, tj. organi koji odlučuju o istoj vrsti upravnih stvari u **različitim jedinicama lokalne samouprave imaju ujednačenu upravnu praksu**. U tom cilju, potrebno je razmotriti iniciranje i uspostavljanje *formalnih (osim neformalnih) kanala komunikacije* između načelnika opštinskih/gradskih uprava odnosno drugih zaposlenih iz različitih jedinica lokalne samouprave koji za predmet imaju ujednačavanja upravne prakse u istoj stvarnoj nadležnosti. Na primer, inicirati redovne sastanke posvećene ujednačavanju prakse na nivou upravnog okruga ili na širem teritorijalnom nivou, voditi zapisnike sa sastanaka i donositi uputstvo o postupanju u pojedinim oblastima na osnovu zaključaka sa sastanaka.

## Primeri

### *Forum službenika GU Vranje*

Jedan od najboljih primera dobre prakse po pitanju ostvarivanja načela predvidivosti jeste interni forum službenika GU Vranje.

U toku implementacije Instrukcije formiran je interni portal Forum 2019. godine i preko ovog internog portala zauzimaju se pravni stavovi, daju preporuke, stručna mišljenja i smernice za ujednačenje upravne prakse, a isto tako i tumače propisi i razmatra praksa organa GU grada Vranja. Rukovodioci unutrašnjih organizacionih jedinica na redovnim kolegijumima izveštavaju načelnika Gradske uprave i jedni druge o izmenama propisa iz njihove nadležnosti. Analiza efekata nekih propisa koje usvaja Skupština vrši u toku neposredne primene propisa kao i preko komentara na internom Forumu.

Zahvaljujući internom portalu za zaposlene u Gradskoj upravi Grada Vranja osiguran je istovetan postupak i jednak kvalitet usluge za sve građane bez obzira na to kojoj se gradskoj instituciji obraćaju. Istovremeno, Portal pruža podršku zaposlenima da kvalitetnije postupaju u predmetima koje obrađuju, razmene iskustva, iznesu stavove i daju preporuke.

Kasnije je portal **otvoren za zaposlene svih jedinica lokalne samouprave iz Pčinjskog okruga** što je još jedan dodatni primer dobre prakse. Na njemu su se našli i propisi, odluke i mišljenja drugih jedinica lokalne samouprave iz okruga, pored već postojeće normative i mišljenja iz GU Grada Vranja. Time je, kroz ujednačavanje pravnih akata i radnji jedinica lokalne samouprave na području čitavog Pčinjskog okruga, povećana predvidivost, odnosno pravna sigurnost građana i privrednika sa teritorije celog okruga. Ono što je dodatno reprezentativno jeste da je Vranje svim lokalnim samoupravama iz Pčinjskog okruga ovaj servis ponudilo potpuno besplatno, smatrajući da ovo iskustvo i znanje treba da bude dostupno i kolegama iz drugih lokalnih samouprava kako bi mogli da ih primene u korist svojih zajednica i sugrađana.

Ovakav forum korak je ka pretraživoj bazi podataka o upravnoj praksi organa i službi JLS. Takva baza mogla bi se učiniti dostupnom kako interno, tako i eksterno (na sličan način kao što je to učinjeno na veb-prezentacijama sudova i Ustavnog suda). Pretražujući ovakvu bazu građani bi mogli jasno da utvrde kakva je praksa u datoj vrsti upravnih stvari i da provere da li je organ u svim istim ili sličnim slučajevima postupao na način na koji je postupio u njihovom konkretnom slučaju.

Kao što vidimo, važno je da organi svoju praksu u upravnim stvarima za koju su nadležni ujednačavaju i čine javno dostupnom kako bi stranke sa tim uskladile svoje zahteve i postupanje, i kako bi drugostepeni organi i Upravni sud znali da li je organ u određenoj situaciji prekršio princip predvidivosti. Ova obaveza se može razmatrati i šire, u kontekstu transparentnosti kao principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou. Činjenje



upravne prakse dostupnom odnosi se ne na pojedinačna rešenja, već na pojedina pravna pitanja i odgovore o načinu odlučivanja u pojedinim pravnim stvarima iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave. Neujednačavanje i neobjavljivanje prakse nosi sa sobom rizik poništavanja tog rešenja. Tako može da se dogodi da organ ima neujednačenu praksu, to jest, da ovlašćena službena lica koja odlučuju u istoj vrsti upravnih stvari donose različita rešenja u istim ili sličnim slučajevima, te da im rešenja po žalbi ili tužbi budu poništena. Takođe, može se desiti da organ čak i ima ujednačenu praksu, ali da takva praksa nije objavljena, te da to opet dovede do poništavanja zakonitih rešenja. Najzad, neobjavljivanje ujednačene prakse organa povećava broj postupaka u kojima će stranke podnositi zahteve koji moraju da budu odbijeni. Time se troše materijalna sredstva i vreme i organa i stranaka, a to je u suprotnosti i sa načelom ekonomičnosti postupka. Zato je preporuka da ujednačena upravna praksa bude javno dostupna i pretraživa po vrsti upravne stvari i vrsti pravnog postupka, tako da stranke mogu da pretraže sve odluke, da jasno utvrde koja je praksa u datoj vrsti upravnih stvari i da provere da li je organ u svim istim ili sličnim slučajevima postupao na način na koji je postupio u njihovom konkretnom slučaju.

Kao što je već pomenuto, princip predvidivosti dopušta i odstupanje od ranije uspostavljene prakse organa ako za to postoje opravdani razlozi. U tom slučaju, organ je prema članu 141 stav 4 Zakona o opštem upravnom postupku dužan da u **obrazloženju rešenja navede i razloge zbog kojih je odstupio od rešenja koja je ranije donosio** u istim ili sličnim upravnim stvarima. Zbog toga bi trebalo predvideti **funkciju kontrole valjanosti obrazloženja rešenja kojima se odstupa od ranije prakse** i uneti je u opis poslova rukovodilaca organizacionih jedinica koje donose takva rešenja.

### Primeri

Primer dopuštenog odstupanja od ranije prakse bila bi situacija u kojoj je više stranaka u određenoj ulici, saglasno relevantnim urbanističkim propisima, dobilo građevinsku dozvolu za izgradnju objekata visine pet spratova, a zatim je nova stranka na parceli u toj istoj ulici dobila građevinsku dozvolu za izgradnju objekta visine samo dva sprata, jer, na primer, geološki uslovi na toj parceli ne omogućavaju izgradnju većeg objekta ili zato što bi izgradnja većeg objekta zaklonila pogled na određeno kulturno dobro ili onemogućila protok vazduha, te bi povećala stepen zagađenja vazduha.

Kao mehanizme za veću predvidivost svoga rada jedinice lokalne samouprave mogu da koriste i rad različitih mreža i resornih odbora SKGO, kao i saradnju sa resornim ministarstvima (pre svega sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave) i drugim državnim organima.

**Mreže u okviru SKGO.** Jedan od mehanizama koji se mogu koristiti radi povećanja predvidivosti i ujednačavanja prakse jesu različite mreže i resorni odbori u okviru SKGO (npr. Mreža načelnika uprava gradova i opština). Mreže čine pretežno zaposleni u lokalnim samoupravama koji su stručnjaci za određene oblasti. U okviru SKGO trenutno funkcioniše 28 različitih mreža. Neke od tema pojedinačnih mreža mogu se odnositi i na ujednačavanje postupanja odnosno upravne prakse u oblastima rada mreže.

**Resorni odbori, kao stalna radna tela SKGO** organizuju se po resornom principu. Odbori su stalna radna tela SKGO koja razmatraju pitanja iz oblasti od značaja za lokalnu samoupravu. Broj, delokrug odbora i njihovo funkcionisanje uređuje Skupština Stalne konferencije svojom odlukom. U Stalnoj konferenciji funkcioniše osam odbora: Odbor za ekonomski razvoj, Odbor za urbanizam, izgradnju i stanovanje, Odbor za obrazovanje, kulturu, omladinu i sport, Odbor za životnu sredinu i vanredne situacije, Odbor za komunalne delatnosti i energetiku, Odbor za sistemska pitanja i upravu, Odbor za finansije i javnu imovinu i Odbor za zdravlje i socijalnu politiku.

**Odgovori na pitanja Stručne službe SKGO.** Posebno značajan mehanizam za otklanjanje dilema i ujednačavanje pravne prakse jedinica lokalne samouprave jesu odgovori na pitanja koja iz lokalnih uprava SKGO dobija u vezi sa funkcionisanjem lokalne samouprave u različitim oblastima i sa primenom nadležnosti i poslova gradova i opština. Kako se navodi na internet stranici SKGO, odgovori su dati polazeći od prethodnih iskustava, uvida i gledišta Stručne službe SKGO o primeni nadležnosti lokalne samouprave, od potvrđene dobre prakse u gradovima i opštinama, kao i od iskustava saradnje SKGO sa partnerima iz republičkih institucija i različitih organizacija koje saraduju sa lokalnim vlastima u Srbiji. Ovaj sistem pitanja i odgovora vrlo je sličan forumu GU Vranja, koji je naveden kao primer dobre prakse.

### Primeri

Spisak svih mreža u okviru SKGO pogledajte na: <http://www.skgo.org/strane/228>.

Spisak odbora SKGO pogledajte na: <http://www.skgo.org/strane/274>.

Odgovore na pitanja lokalnih samouprava Stručne službe SKGO pogledajte na sledećoj internet stranici: <http://skgo.org/pitanja-i-odgovori?search=&thematic=37>

**Saradnja sa resornim ministarstvima i višim državnim organima.** Ova vrsta saradnje vrlo je značajna jer potreba ujednačavanja upravne prakse postoji naročito prilikom vršenja poverenih poslova.

#### 5.1.4.4. Predvidivost zasnovana na ugovorima

Bez obzira na to da li su u pitanju ugovori kao *akti poslovanja* ili *upravni ugovori*, oni na prvom mestu stvaraju obavezu (očekivanje, predviđanje) da će obaveza koju je jedinica lokalne samouprave preuzela biti izvršena. Odgovornost za preuzete obaveze jedinica lokalne samouprave u ovim slučajevima, u najvećoj meri, podleže pravilima privatnog prava, kao i sudskoj kontroli sudova opšte nadležnosti. Princip predvidivosti u najvećoj meri može se povrediti prilikom jednostranog raskida ugovora (bilo upravnog bilo privatnog).

Kod upravnih ugovora naročito je prisutna nejednakost ugovornih strana. Inače, prema odredbi člana 22 Zakona o opštem upravnom postupku upravni ugovor je dvostrano obavezan pisani akt koji, kad je to posebnim zakonom određeno, zaključuju organ i stranka i kojim se stvara, menja ili ukida pravni odnos u upravnoj stvari.

#### Propisi

*Zakon o opštem upravnom postupku*

Članovi 24 i 25

Organ može da raskine upravni ugovor:

- 1) ako izostane saglasnost stranke da se ugovor izmeni zbog promenjenih okolnosti;
- 2) ako stranka ne ispunjava ugovorne obaveze; i
- 3) ako je to neophodno da bi se otklonila teška i neposredna opasnost po život i zdravlje ljudi i javnu bezbednost, javni mir i javni poredak ili radi otklanjanja poremećaja u privredi, a to ne može uspešno da se otkloni drugim sredstvima kojima se manje dira u stečena prava.

Organ raskida upravni ugovor rešenjem u kome izričito navodi i jasno obrazlaže razloge za raskid.

Ako organ ne ispunjava ugovorne obaveze, stranka ne može da raskine upravni ugovor, ali može da izjavi prigovor.

Obezbediti predvidivost ugovornog ponašanja jedinica lokalne samouprave najviše će praktičnog značaja imati u domenu javnih nabavki.

#### **5.1.4.5. Predvidivost zasnovana na obaveštenjima, garantnim aktima i upravnim radnjama organa lokalne samouprave**

ZUP zahteva predvidivost u svim oblicima postupanja u istim ili sličnim upravnim stvarima. To se, u najvećoj meri, odnosi na donošenje upravnih akata, odnosno rešavanje u upravnom postupku, ali i na druge oblike upravnog postupanja. Prema članu 2 ZUP, upravna stvar je „pojedinačna situacija u kojoj organ, neposredno primenjujući zakone, druge propise i opšte akte, pravno ili faktički utiče na položaj stranke tako što donosi upravne akte, donosi garantne akte, zaključuje upravne ugovore, preduzima upravne radnje i pruža javne usluge”, kao i „svaka druga situacija koja je [posebnim] zakonom određena kao upravna stvar”.

Za ovu vrstu predvidivosti naročito značaj imaju obaveštenja koja organi jedinica lokalne samouprave dostavljaju građanima kao odgovor na njihova pitanja. Najčešće se takva pitanja postavljaju pre nego što se započne sa postupkom realizacije nekog prava, a formalizovan oblik dobili su u obliku instituta garantnog akta normiranog članovima 18–21 Zakona o opštem upravnom postupku. Naravno tu je i pravo na obaveštavanje o toku već pokrenutog upravnog postupka (član 65 ZUP).

#### **Propisi**

Garantni akt je pisani akt kojim se organ obavezuje da, na odgovarajući zahtev stranke, donese upravni akt određene sadržine, a na koji se primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku o upravnom aktu. U njegovom slučaju stranka ima pravnu mogućnost da prinudi organ da se pridržava principa predvidivosti, tako što će podneti žalbu kad upravni akt nije donet saglasno garantnom aktu (član 19 ZUP).

Posebna vrsta predvidivosti ponašanja organa lokalne samouprave može nastati na osnovu obaveštenja koja su javno oglašena, a na kojima su građani zasnovali svoje zahteve i postupke.

#### **5.1.5. Rezime**

Predvidivost je još jedan od principa dobrog upravljanja, svojstven modernim lokalnim samoupravama koje žele da u svom radu odu korak dalje od poštovanja puke zakonitosti. Njime se povećava zadovoljstvo građana životom u svojoj lokalnoj zajednici jer predvidivost znači, s jedne strane, poštovanje stečenih prava i pravne sigurnosti, a s druge strane, omogućava građanima i privrednicima da mogu da planiraju unapred i svoje ponašanje prilagode najavljenim promenama sistema lokalne samouprave u kome

žive i posluju. Zbog toga je vrlo važno poznavati osnovne vrste principa predvidivosti i njihovu sadržinu. Predvidivost smo podelili na moralnu (etičku), pravnu (predvidivost propisa, dokumenata javnih politika, odluka, ugovora, garantnih akata, prakse) i materijalnu (predvidivost radnji, izjava, obaveštenja, pružanja javnih usluga).

Predvidivost, kao princip legitimnih očekivanja javlja se u nizu evropskih dokumenata, od kojih bi smo izdvojili Evropski kodeks dobrog upravnog ponašanja iz 2001. U principe Evropskog upravnog prostora, princip legitimnih očekivanja ulazi 1999. godine pod nazivom predvidivost. To je učinila SIGMA, zajednička organizacija EU i OECD-a, u Dokumentu 27 iz 1999. koja uspostavlja standarde vezane za administrativne kapacitete država koje žele da pristupe EU.

U srpskom pravnom sistemu princip predvidivosti predviđen je odredbama člana 36 Ustava (indirektno), članom 5 Zakona o opštem upravnom postupku (direktno) i nizom drugih tzv. sektorskih zakona bitnih za rad lokalne samouprave. Za njegovo poboljšano ostvarivanje u sistemu lokalne samouprave razvijen je sledeći niz mehanizama:

1. Indeks dobre uprave na lokalnom nivou SKGO iz 2018. godine koji je razvio sledećih sedam indikatora pomoću kojih se može pratiti stepen predvidivosti rada i akata u svakoj jedinici lokalne samouprave: ujednačavanje upravne prakse u okviru JLS, ujednačavanje upravne prakse između različitih JLS, kontrola procesa ujednačavanja upravne prakse, dostupnost ujednačene upravne prakse, dostavljanje odgovora prvostepenih organa na žalbu, obaveštavanje stranke o izmeni propisa u toku postupka i praćenje toka predmeta;
2. Model procedure za unapređenje efikasnosti i uvođenje standarda u sprovođenju administrativnih procedura, sa 15 pratećih dokumenata od koji su najvažniji: lista administrativnih procedura sa preporučenim rokovima, informacija o postupku promene modela, upis novog, brisanje ili promena starog administrativnog postupka, izveštaj o statusu predmeta za stranku, evidencija prakse i utvrđivanje stavova prema praksi drugostepenih organa, upravnog i drugih sudova u postupcima u kojima su stranke bile jedinice lokalne samouprave, kontrolnih i regulatornih nezavisnih tela, stavovi prema vanrednim pravnim sredstvima, procedura za sprovođenje obaveze informisanja stranke o izmeni propisa;
3. Zajednička baza pravnih stavova drugostepenih organa, sudova, nezavisnih, regulatornih i kontrolnih državnih tela i organa. U tesnoj vezi sa ovim mehanizmom jesu odgovori na pitanja Stručne službe SKGO, i interni forumi samih jedinica lokalne samouprave i
4. Kao pomoć većoj predvidivosti u radu jedinica lokalne samouprave mogu se koristiti mreže i resorni odbori SKGO, kao i saradnja sa resornim ministarstvima, upravnim okruzima i drugim državnim organima.

### 5.1.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature

#### Relevantni propisi

- Zakon o opštem upravnom postupku (*Službeni glasnik RS*, br. 18/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje).
- Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030 godine (*Službeni glasnik RS*, br. 42/2021).

#### Modeli akata SKGO

- *Model procedure za unapređenje efikasnosti i uvođenje standarda u sprovođenju administrativnih postupaka*,  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/877/1520958775\\_72\\_web.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/877/1520958775_72_web.pdf)

#### Važne institucije

- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, <http://mduls.gov.rs>.
- Republički sekretarijat za javne politike, <https://rsjp.gov.rs/cir/>.
- Stalna konferencija gradova i opština Srbije, <http://skgo.org/>.

#### Literatura i drugi relevantni izvori

- Evropski ombudsman, 2002, *Evropski kodeks dobrog administrativnog postupanja*, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/sr/3510>.
- Prof. dr Tomić, Z. R., Prof. dr Milovanović, D., Doc. Dr Cucić, V., 2017, *Upravni postupak – priručnik za polaganje državnog stručnog ispita*, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/prirucnik-za-polaganje-drzavnog-strucnog-ispita-upravni-postupak.pdf>.
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Povelja Evropske unije o osnovnim pravima (2007/C 303/01)*, [http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images\\_files\\_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf](http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf)
- SIGMA, 2015, *Principi javne uprave*, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>.

- SKGO, 2018, *Indeks dobre uprave na lokalnom nivou*,  
[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323\\_Brosura.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323_Brosura.pdf).
- SKGO, 2020, *Unapređenje administrativne efikasnosti i delotvornosti na lokalnom nivou – primeri dobre prakse*,  
[http://skgo.org/storage/app/uploads/public/159/125/474/1591254749\\_Unapredjenje%20administrativne%20efikasnosti%20i%20delotvornosti%20na%20lokalnom%20nivou%20PRIMERI%20DOBRE%20PRAKSE%20WEB.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/159/125/474/1591254749_Unapredjenje%20administrativne%20efikasnosti%20i%20delotvornosti%20na%20lokalnom%20nivou%20PRIMERI%20DOBRE%20PRAKSE%20WEB.pdf).
- SwissPro, Partner Solutions d. o. o., 2018, *Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja – izvodi iz analize*,  
<https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/101-969-analiza-idu-60-jls-izvod-srpski.pdf>.

### Izvori na engleskom jeziku

- European Parliament and the Council of the European Union, 2006, *Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on Services in the Internal Market*,  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0123>.
- Council of Europe Centre of Expertise for Local Government Reform, 2018, *European Label of Governance Excellence Benchmarking – Delivering Good Governance*:  
<https://rm.coe.int/1680746d9f>.
- European Parliament and the Council of the European Union, 2016, *Regulation of the European Parliament and of the Council for an open, efficient and independent European Union administration*,  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279\\_EN.html#title2](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.html#title2).
- European Parliament and the Council of the European Union, 2006, *Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market*,  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0123>.
- European Parliament and the Council of the European Union, 2016, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council for an Open, Efficient and Independent European Union Administration*,  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279\\_EN.html#title2](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.html#title2).
- Research Network on EU Administrative Law, 2014, *Introduction to the ReNeual Model Rules/Book I – General Provisions*,  
[http://www.reneual.eu/images/Home/BookI-general\\_provision\\_2014-09-03\\_individualized\\_final.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/BookI-general_provision_2014-09-03_individualized_final.pdf).

## 5.2. EFIKASNO VRŠENJE POSLOVA LOKALNE SAMOUPRAVE

*Prvo pravilo bilo koje tehnologije koja se koristi u poslu je da će automatizacija primenjena na efikasnu delatnost povećati efikasnost. Drugo je da će automatizacija primenjena na neefikasnu delatnost povećati neefikasnost.*

Bil Gejts

### KLJUČNI POJMOVI

Novi javni menadžment  
Efikasnost  
Digitalizacija  
Organizaciona  
terapeutika  
Model administrativnog  
postupka  
Poštovanje i skraćenje  
rokova

### KLJUČNE TEME

Funkcionalna analiza organizacije  
Smanjenje troškova za stranku i jedinice lokalne  
samouprave  
Jedinstveno upravno mesto  
Razmena podataka po službenoj dužnosti  
Međuopštinska saradnja

### 5.2.1. Pojam i karakteristike efikasnosti

Pravnici zaposleni u javnoj upravi nađu se pred posebnim izazovom kada shvate, da osim o zakonitosti moraju da vode računa i o efikasnosti svog rada. Za njih je to manje poznat pojam, povezan uglavnom sa radom preduzeća. Inače, pojam efikasnosti se i analizira (kada je javni sektor u pitanju) u kontekstu rada javnih preduzeća. Zapravo, sam termin javni sektor, nastao je spajanjem pojma javna uprava sa pojmovima javna preduzeća i javne službe, u kontekstu savremene, servisno orijentisane uprave. U javnom sektoru je najvažnije da se usluge, čiji je broj usled stalno prisutne tendencije diferencijacije u tom sektoru sve veći, a resursa za njihovo vršenje je sve manje, vrše što efikasnije, odnosno da se obezbedi što bolji kvalitet usluga, uz što manje troškova. U ovom i sledećem poglavlju bavićemo se principima efikasnosti i delotvornosti čije ostvarivanje se u krajnjem određuje pravno-organizacionim normama, ali koji su u velikoj meri proučavani i objašnjeni u drugim naukama, a pre svega u ekonomiji.



Potenciranje pitanja efikasnosti deo je šireg koncepta **Novog javnog menadžmenta**, koji je, kao vrsta upravne doktrine, nastao 80-ih godina XX veka. Ova doktrina naglasak stavlja na ekonomske vrednosti prilikom upravljanja javnim sektorom, efikasnost i delotvornost, autonomiju i veštine rukovodilaca, strateško planiranje i menadžment, sprovođenje javnih politika i na merenje rezultata. Njeni postulati aktuelni su i danas, jer je doktrina dobrog upravljanja zapravo nadogradila ove osnovne postulate Novog javnog menadžmenta, principima odgovornosti, participacije, koordinacije, otvorenosti i drugim. Dobro upravljanje se može posmatrati kao „kombinacija demokratske i delotvorne vladavine“.

Vrlo često efikasnost se koristi zajedno sa pojmovima **ekonomičnost i efektivnost (delotvornost)**. Ove pojmove bismo najjednostavnije mogli pojasniti na sledeći način:

- **delotvornost (efektivnost)** znači „raditi prave stvari“. Podrazumeva zahtev da se prvo izvrši izbor pravih ciljeva i potom obezbedi njihovo maksimalno ostvarenje korišćenjem raspoloživih resursa. Dakle da bi nešto bilo delotvorno sa aspekta rada lokalne samouprave neophodno je da za tim postoji potreba u lokalnoj zajednici i da je aktivnostima lokalne samouprave ta potreba u najvećoj mogućoj meri zadovoljena. Delotvornošću ćemo se baviti u glavi 4.3. ovog priručnika;
- **efikasnost** znači „raditi na pravi način“. Podrazumeva zahtev da se realizacija izabranih ciljeva ostvari uz optimalno korišćenje vremena, materijalnih i ljudskih resursa. Sa aspekta lokalne samouprave i ograničenih materijalnih i ljudskih resursa kao i potrebe da se poslovi obavljaju u zakonskim rokovima efikasnost sve više dobija na značaju pa ćemo dalje, u okviru ovog poglavlja, načinima za unapređenje efikasnosti u radu lokalne samouprave posvetiti posebnu pažnju i
- **ekonomičnost**, kao jedno od merila efikasnosti (ekonomski aspekt efikasnosti), podrazumeva da se određeni obim rezultata (proizvodnje) ostvari uz minimalne troškove. Sa aspekta rada lokalne samouprave podrazumeva optimizaciju trošenja ljudskih i materijalnih resursa za obavljanje javnih poslova.

Do kraja poglavlja, čitaoc će upoznati sa svim ključnim aspektima ostvarivanja efikasnosti u praksi, počev od relevantnih propisa, relevantnih instituta, primene u oblasti upravnog postupanja, kako na strani troškova (model standardnih troškova) tako i na strani rokova (vremena), preko uticaja funkcionalne analize, instituta jedinstvenog upravnog mesta, međupštinske saradnje i elektronske uprave na povećanje efikasnosti.

Efikasnost u radu organa uprave može se posmatrati na više nivoa:

- na nivou sistema (skupa organa i organizacija),
- na nivou organizacije kao celine i
- na nivou svakog pojedinca zaposlenog u javnom sektoru.

(U ovom slučaju se efikasnost preklapa sa principom *Odgovorno upravljanje ljudskim resursima* koji je obrađen u okviru glave 1.2. ovog priručnika, tako da ćemo ovde preskočiti klasične teme upravljanja ljudskim resursima.)

Pitanje efikasnosti obuhvata, ali se ne završava sa:

- proverom rada svih zaposlenih,
- dokumentovanjem procesa rada u organu uprave,
- vođenjem evidencija i pribavljanjem dokumenata po službenoj dužnosti,
- praćenjem realizacije postavljenih ciljeva (kako na nivou svakog zaposlenog, tako i na nivou organizacije) i
- poređenjem zadatog i ostvarenog i ocenjivanjem postignutog (kako na nivou organizacije, što se često zanemaruje, tako i na nivou svakog pojedinca unutar organizacije ponaosob).

Svaka organizacija je sastavljena od niza elemenata (normativnih, subjektivnih, statusnih, strukturnih, materijalnih i drugih). Drugim rečima, uspeh u ostvarivanju ciljeva neke upravne organizacije zavisi od:

- zaposlenih (broja, stručnosti i kompetencija, racionalnosti podele poslova između osnovnih grupa),
- resursa za rad dostupnih zaposlenima,
- internih procedura i kanala komunikacije i
- pravila o unutrašnjoj organizaciji i kulturi rada.

Svi napred navedeni elementi efikasnosti mogu se svrstati u **unutrašnje faktore efikasnosti**. Međutim, na efikasnost u radu upravne organizacije u velikoj meri utiču i **spoljašnji faktori** (spoljna politika, ekonomske krize, prirodne katastrofe, pandemije itd.), na koje ona, a naročito jedinice lokalne samouprave, nemaju ili imaju malo uticaja.

Zbog izostanka konkurencije u javnom sektoru, građanin je naročito zainteresovan da se održi postojeći kvalitet rada javne uprave, službi i preduzeća, ali i da se poboljša. Pitanja kvaliteta rada organa uprave su nadogradnja nad principima ekonomičnosti i efikasnosti i njima ćemo se baviti u narednom poglavlju.

Tri su ključna aspekta za otklanjanje neefikasnosti na nivou organizacije:

- kvalitetna i odgovarajuća organizaciona struktura,
- adekvatna i primerena tehnologija rada i
- adekvatna organizaciona kultura.

U ostvarivanju efikasnosti u svom radu sve upravne organizacije se susreću sa nizom problema, od kojih su najznačajniji:

- slabo ili nepostojeće strateško planiranje (ovime ćemo se baviti u narednom poglavlju, ali ono se posredno odražava na pitanja efikasnosti),
- nejasni ciljevi,
- nepovezanost ciljeva organizacije (određenih u dokumentima javnih politika) sa radnim ciljevima svakog od zaposlenih,
- nepostojeći ili slab kapacitet za formulisanje dobrih javnih politika,
- loši rezultati u radu,
- veliki troškovi u radu,
- formalizam i birokratizam,
- neracionalnost strukture organizacije,
- neprikladni načini rada,
- neadekvatna organizaciona kultura i
- snažne neformalne organizacione strukture itd.

Zato ćemo u nastavku ove teme obraditi ključne instrumente za povećanje efikasnosti u organizaciji i radu jedinica lokalne samouprave. To su:

- funkcionalna analiza,
- optimizacija administrativnog postupanja koja dovodi do racionalizacije materijalnih troškova i ušteda u vremenu,
- povećana primena digitalizacije i implementacija instrumenata eUprave u radu jedinica lokalne samouprave,
- omogućavanje razmene podataka po službenoj dužnosti između organa i organizacija jedinica lokalne samouprave i
- spajanje i optimizacija više postupaka kroz jedinstveno upravno mesto i međupostpanska saradnja u oblasti izvornih i poverenih poslova.

## 5.2.2. Međunarodni pravni izvori i standardi

Današnja EU je utemeljena na dva dokumenta iste pravne snage, a to su **Ugovor o Evropskoj uniji** i **Ugovor o funkcionisanju EU**, koji su izmenjeni Lisabonskim ugovorom koji je stupio na snagu 2009. godine. Prema odredbi člana 298 Ugovora o funkcionisanju EU, „u obavljanju svojih zadataka organi, tela, službe i agencije Unije imaju podršku otvorene, efikasne, i nezavisne evropske administracije”.

### Međunarodni standardi

Ugovor o *Evropskoj uniji* i *Ugovor o funkcionisanju Evropske unije*, u prevodu na srpski jezik, pogledati na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/ugovor\\_eu.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf)

Većina izvora koje navodimo novijeg su datuma, kao što je nova i sama doktrina Dobrog upravljanja. Od svih dokumenata koji regulišu dobro upravljanje, istaćićemo samo **Preporuku (2007) 7 o dobroj upravi** koju je usvojio Komitet ministara 20. juna 2007. godine, a u kojoj se države članice Saveta Evrope obavezuju na promociju dobre uprave u skladu sa principima vladavine prava i demokratije, odnosno da će obezbediti **efikasan, efektivan i kvalitetan rad** svojih javnih uprava. Državama članicama se preporučuje da usvoje standarde dobre uprave, prema modelu Kodeksa dobre uprave, koji je naveden u dodatku Preporuke (2007) 7.

### Međunarodni standardi

*Preporuka (2007) 7 o dobroj upravi* Saveta Evrope preporučuje vladama država članica da promovišu dobru upravu kroz organizaciju i funkcionisanje javnih vlasti koje će obezbediti efikasnost, efektivnost i vrednosti za dati novac. Ovi principi zahtevaju da države članice:

- postave ciljeve i razviju indikatore za njihovo merenje, u cilju periodičnog praćenja i merenja ostvarivanja ovih ciljeva od javne uprave i službenika;
- obavežu javne vlasti da redovno proveravaju, u okviru zakona, da li se javne usluge pružaju po odgovarajućoj ceni i da li ih treba zameniti ili ukinuti;
- primoraju javnu upravu da traži najbolja sredstva za postizanje najboljih rezultata;

Takođe preporuka ukazuje i na potrebu sprovođenja odgovarajućeg internog i eksternog nadgledanja (monitoringa) akata i radnji javne uprave i njenih službenika.

Preporuka je naravno samo preporuka, nije pravno obavezujući akt, ali je značajan pokazatelj svim državama članicama Saveta Evrope koji putem treba da idu ukoliko žele efikasnu javnu upravu.

### Međunarodni standardi

Kada je lokalna samouprava u pitanju, odredba člana 4 *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi* iz 1985. godine definišući princip supsidijarnosti u stavu 3 navodi da će javne poslove „prvenstveno obavljati oni organi vlasti koji su najbliži građanima. Ustupanje poslova drugom organu vlasti trebalo bi da se zasniva na proceni obima i prirode zadatka i zahteva u pogledu efikasnosti uprave i funkcionisanja privrede”.

**Direktiva o službama na jedinstvenom unutrašnjem tržištu** iz 2006. godine snažno je uticala na promociju niza instituta od značaja za povećanje efikasnosti javnog sektora:

- pojednostavljenje upravnog postupanja,
- stvaranje jedinstvenog mesta kontakta s upravom (pružanje usluga na jednom mestu), i
- elektronsko upravno postupanje.

### Međunarodni standardi

*Directive 2006/123/EC* of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0123>

Kao treći princip **Strategije za inovacije i dobro upravljanje na lokalnom nivou** iz 2008. godine (kojom je Savet Evrope definisao 12 principa dobre demokratske vladavine), eksplicitno je naveden princip efikasnosti i delotvornosti. Pod njim se podrazumeva sledeće:

- rezultati su u skladu sa postavljenim ciljevima;
- najbolje moguće korišćenje raspoloživih kapaciteta (resursa);
- sistemi za upravljanje performansama omogućavanju ocenu i unapređenje efikasnosti i delotvornosti službi;
- nadzor se obavlja u redovnim intervalima kako bi se procenilo stanje i poboljšale performanse i
- institut (pozitivnog) ćutanja uprave.

Svi ovi instituti ugrađeni su u važeći Zakon o opštem upravnom postupku.

Posle Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kada je efikasnost lokalne samouprave u pitanju, naročito podvlačimo značaj sledeća tri dokumenta Saveta Evrope:

- Preporuka CM/Rec (2007) 4 o lokalnim i regionalnim javnim uslugama (CM/Rec(2007)4E – *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on local and regional public services*, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e).
- Preporuka CM/Rec (2007) 12 Saveta Ministara državama članicama o izgradnji kapaciteta na lokalnom i regionalnom nivou, koja je usvojena na sastanku održanom 10. oktobra 2007. godine (CM/Rec(2007)12E – *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on capacity building at local and regional level*, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271).
- Preporuka MC/Rec (2019) 3 Saveta Ministara državama članicama o nadzoru nad aktivnostima lokalnih organa vlasti usvojena 4. aprila 2020. (CM/Rec(2019)3E – *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the supervision of local authorities activities*, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=090000168093d066](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168093d066).

Preporuka CM/Rec (2007) 4 o lokalnim i regionalnim javnim uslugama insistira na tome da administrativne procedure treba organizovati na najefikasniji i ekonomičniji način i da one moraju biti prilagođene korisnicima. Područja i procedure prijema treba racionalizovati, obezbediti multiservisne šaltere, a predlažu se i mobilne kancelarije. Trebalo bi da se postave jedinstveni standardi, koji su jasni i važe za sve lokalne i regionalne javne službe i koje svi korisnici mogu da razumeju, poštuju i koji su predvidivi.

Pozivanje na princip efikasnosti može se naći i u dokumentima određenih organizacija kao što su **SIGMA dokument br. 27 Evropski principi za dobru upravu i Re-Neualov model pravila upravnog postupanja Evropske unije** na osnovu kojega je Evropski parlament usvojio (15. januara 2013. godine) Rezoluciju sa preporukama Komisiji o zakonu o opštem upravnom postupku Evropske unije (2012/2024(INI)) – (*European Parliament Resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INI))*).

### 5.2.3. Pravni okvir u Srbiji

Princip efikasnosti prepoznaje se u Ustavu Republike Srbije kao merilo za određivanje da li će se neko javno ovlašćenje ili javna služba obavljati kao posao u nadležnosti republike, pokrajine ili lokalne samouprave.

#### Propisi

*Ustav Republike Srbije*

Član 137

„U interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom se može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave”.

Efikasnost je, zajedno sa delotvornošću, svrstana među osnovna načela na kojima počiva aktuelna **Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji**.

#### Propisi

Napred navedeni ustavni postulat dopunjen je odredbom člana 75 stava 3 **Zakona o državnoj upravi**, koji prilikom regulisanja odnosa organa državne uprave sa organima jedinica lokalne samouprave kaže sledeće:

„Organ državne uprave može predložiti organima dve ili više opština, odnosno organima opština i gradova, da zajednički obezbede izvršavanje određenih poverenih poslova pošto utvrdi da nisu u mogućnosti da te poslove efikasno izvršavaju”.

**Zakon o opštem upravnom postupku** iz 2016. godine u članu 9 stav 2 koji reguliše kao posebno načelo delotvornost i ekonomičnost i navodi sledeće: „(2) Postupak se vodi bez odugovlačenja i uz što manje troškova po stranku i drugog učesnika u postupku, ali tako da se izvedu svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja”.

Princip efikasnosti bio je rukovodno načelo prilikom donošenja niza propisa i sprovođenja niza reformi i mera od kojih izdvajamo samo neke:

- Reforma registracije poslovnih subjekata, formiranjem Agencije za privredne registre, donošenjem Zakona o privrednim društvima, uspostavljanjem jednošalterskog sistema i pojednostavljenjem postupka registracije preduzeća (2005. godina),
- Sveobuhvatna regulatorna reforma – kao prvi sistemski projekat „giljotine” propisa na nacionalnom nivou,
- Reforma postupka izdavanja građevinskih dozvola koja je rezultirala elektronskim izdavanjem dozvola putem sistema objedinjene procedure, nakon izmena i dopuna Zakona o planiranju i izgradnji (2015–2017),
- Uspostavljanje efikasnog, delotvornog i transparentnog sistema inspekcijskog nadzora sa usvajanjem novog Zakona o inspekcijskom nadzoru (2015),
- Uvođenje obaveznog pribavljanja podataka iz službenih evidencija po službenoj dužnosti, usvajanjem novog Zakona o opštem upravnom postupku (2016),
- Uvođenje obaveznog elektronskog podnošenja finansijskih izveštaja (2017),
- Elektronska registracija radnika u Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja donošenjem Zakona o centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja (2010, 2014),
- Uvođenje servisne magistrale organa, eZUP, (2017) godine,
- Automatska overa zdravstvenih knjižica (2017),
- Elektronska registracija preduzetnika (2018),
- Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji, i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (2017),
- Zakon o elektronskoj upravi (2018) i
- Zakon o centralnom registru stanovništva (2019).

Usvajanjem navedenih propisa, i svih pratećih podzakonskih akata, te sprovođenjem niza aktivnosti nakon toga, obezbeđeni su uslovi za modernizaciju, pojednostavljivanje i povećanje efikasnosti administrativnih postupaka uz istovremeno smanjivanje birokratije i troškova za građane i druge korisnike. **Stavljanjem potreba korisnika usluga u centar reforme, pojednostavljenje upravnog postupanja i, posebno, intenzivan razvoj elektronske uprave** omogućuju značajno unapređenje efikasnosti lokalne samouprave čime se ostvaruje jedno od ključnih načela dobrog upravljanja.



## 5.2.4. Princip efikasnosti u kontekstu lokalne samouprave

Indeks dobre uprave na lokalnom nivou, u podoblasti koja se odnosi na administrativnu efikasnost sadrži 12 osnovnih indikatora koji ukazuju na sledeće važne aspekte efikasnosti:

- praćenje poštovanja rokova predviđenih Zakonom o opštem upravnom postupku/izveštavanja o preduzimanju mera u slučajevima u kojima dolazi do prekoračenja rokova;
- načini za praćenje poštovanja rokova predviđenih Zakonom o opštem upravnom postupku i rokova propisanih drugim zakonima/izveštavanja o preduzimanju mera u slučajevima u kojima dolazi do prekoračenja rokova;
- rokovi u kojima se izdaje rešenje u postupku pokrenutom po zahtevu stranke ili po službenoj dužnosti na osnovu ZUPa;
- rokovi za izdavanje uverenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija;
- rokovi u slučaju prosljeđivanja žalbe prvostepenog organa drugostepenom organu;
- postojanje jedinstvenog mesta za pružanje informacija i prijem zahteva stranaka;
- postojanje jedinstvenog upravnog mesta;
- vođenje disciplinskog postupka, odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti i izricanje disciplinskih mera zbog teže povrede dužnosti iz radnog odnosa nesavesno, neblagovremeno ili nepotpuno izvršavanje poslova ili naloga pretpostavljenog;
- ostvarivanje saradnje i udruživanje sa drugim JLS i njenim organima, službama;
- nadležnosti JLS koje se obavljaju kroz međuopštinsku saradnju;
- sprovedene faze za korišćenje informacionog sistema eZUP i
- informatička bezbednost.

U okviru indeksa dobre uprave akcenat je na vremenskoj strani efikasnosti, tj. na poštovanju rokova prilikom upravnog postupanja, kao i na značaju formiranja jedinstvenog upravnog mesta i uslužnog centra, značaju međusobne saradnje jedinica lokalne samouprave i stepenu implementacije pružanja usluga putem servisne magistrale organa i portala eUprave, te će se ovim institutima posvetiti najviše pažnje.

Ono što *Indeksom* nije obuhvaćeno, a takođe predstavlja važnu komponentu prilikom unapređenja efikasnosti je troškovna strana efikasnosti, koja je objašnjena prilikom prikaza formiranih jedinstvenih upravnih mesta i funkcionalne analize.

Na osnovu IDU, tokom 2018. godine SKGO je sproveda detaljnu procenu kapaciteta gradskih i opštinskih uprava za primenu načela dobrog upravljanja. Analiza podataka dobijenih na reprezentativnom uzorku od 60 JLS pokazala je da su se ukupne ocene na skali od 1% do 100% kretale u rasponu od 18% do 63,6%. Prostora za poboljšanje najviše ima u oblasti međuopštinske saradnje gde su ostvareni najslabiji rezultati. Zapravo, kod većeg broja poslova koje jedinice lokalne samouprave pružaju građanima kvalitet će biti moguće podići samo kroz međuopštinsku saradnju. Druga oblast gde je moguće (što je, kao što ćemo pokazati već počelo da se dešava) ostvariti značajan napredak jeste tzv. jedinstveno upravno mesto. Naročito kada se radi o elektronskoj verziji instituta jedinstvenog upravnog mesta koja neće zahtevati obezbeđivanje dodatnog fizičkog prostora.

### 5.2.4.1. Funkcionalna analiza

Sastavni deo razvoja organizacije je analiza poslova (operacija) svih radnih mesta koju prati dobar „dizajn” radnih mesta i način njihovog povezivanja i koordinacije. Organizacionom efikasnošću se u velikoj meri bavi funkcionalna analiza, čije ćemo postulante objasniti u nastavku. **Funkcionalna analiza** je metoda čiji je cilj pomoć organizaciji u dolasku do odgovora na sledeće pitanje: koja je organizaciona struktura za njihovo ostvarivanje optimalna?

Zadaci funkcionalne analize su:

- uklanjanje nepotrebnih funkcija i poslova,
- predlaganje novih, nedostajućih funkcija,
- smanjivanje udvostručavanja poslova (naročito između različitih organizacionih jedinica) i
- racionalizacija podele funkcija.

Tri su osnovne vrste funkcionalne analize:

- vertikalna – pretpostavlja odgovaranje na pitanja da li organizacija obavlja zadatke za koje je nadležna i da li organizaciona struktura odgovara obavljanju tih zadataka;
- horizontalna – utvrđivanje racionalnosti podele nadležnosti između organizacionih jedinica da bi se uklonilo udvostručavanje poslova ili njihovo neobavljanje i
- sistemska – proučava obavljanja jedne konkretne funkcije, ili više njih, od strane više organizacija i koristi se za analizu upravnog sistema kao celine.

U praksi je moguće kombinovanje i nadogradnja ovih tipova funkcionalne analize (reinžinjerin poslovnih procesa, razvoj organizacione kulture). Najčešće se koristi radi smanjenja javnih troškova.

Dakle, funkcionalna analiza ima za opšti cilj doprinos unapređenju poslovanja, kroz racionalizaciju i optimalno organizovanje jedinica lokalne samouprave i ustanova, uz prihvatanje i primenu principa „dobrog upravljanja”, smanjenje ukupnih troškova, promenu stava i odnosa zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i ustanovama prema strankama i povećanje kvaliteta usluga. Ona je nužan komplement principa efikasnosti, naročito u delu ekonomičnosti i delotvornosti, ali ne samo njemu. Poboľjšanjem kvaliteta usluga, kao i unapređenjem unutrašnjih procesa i organizacije, moguće je znatno unaprediti efikasnost funkcionisanja organa lokalne samouprave, javnih preduzeća i ustanova.

Radi identifikacije problema koji se javljaju u pojedinim oblastima rada jedinica lokalne samouprave 2019. godine sprovedena je Funkcionalna analiza u 15 jedinica lokalne samouprave i ustanovama kojima je osnivač lokalna samouprava kao jedna od obaveznih aktivnosti planiranih i realizovanih u skladu sa *Strategijom reforme javne uprave* i *Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u RS za period 2018–2020.*

Osnovni zaključak do koga se dolazi analizom rezultata sprovedene funkcionalne analize jeste ***nesrazmera u broju funkcija koje zaposleni u jedinicama lokalne samouprave treba da obavljaju i broja samih zaposlenih u svakoj od njih.*** Optimalan broj funkcija po zaposlenom je tri i taj odnos nije realno ostvariv u mnogim jedinicama lokalne samouprave – naročito malim. Svaki od zaposlenih obično ima više od tri funkcije koje treba da obavlja. Takođe, broj usko specijalizovanih zaposlenih koji obavlja samo jednu funkciju, vrlo je nizak i kreće se od 7% do 28%, što pokazuje da su zaposleni u jedinicama lokalne samouprave najčešće ***prinudeni da obavljaju više različitih poslova često iz potpuno različitih oblasti,*** što kao posledicu nužno ima niži stepen specijalizacije. Jednostavno, u pitanju je realnost, koja nije nužno loša. U vezi sa time je i problem optimizacije rada i efikasnosti uprave prikazan kroz tzv. ***raspon kontrole,*** odnosno broj zaposlenih po svakom neposrednom rukovodiocu, koji je često postavljen proizvoljno i kreće se od 1:1 do 1:10 i više.

Drugi problem koji se uočava analizom opisa poslova datih u pravilnicima o sistematizaciji je da, iako nisu deo osnovnih nadležnosti, odnosno ciljeva, tzv. ***prateće funkcije imaju nepotrebno veliki udeo*** u poslovima koje obavljaju zaposleni u svim analiziranim jedinicama lokalne samouprave. Međusobni odnos između broja stručnih izvršilaca, pratećeg i pomoćnog osoblja takođe je nepovoljan (***nedovoljno stručnih izvršilaca, a previše pratećeg i pomoćnog osoblja***), a posebno je loš odnos između onih koji pružaju usluge

građanima i onih koji obavljaju poslove podrške (na štetu prvih). Analiza ukazuje prostor za promene putem:

- eksternog angažovanja pravnih lica (engl. *outsourcing*),
- međuopštinske saradnje i
- dodatnog preusmeravanja postojećeg kadra sa pratećih na osnovne funkcije i istovremenog povećanja efikasnosti postojećeg kadra na pratećim funkcijama.

Veliki kvalitet ove analize predstavlja detaljna analiza radnih uslova (kvaliteta prostorija, raspoložive opreme, itd.), pošto i radni uslovi direktno utiču na zadovoljstvo zaposlenih i kvalitet poslova koje obavljaju.

Takođe, izuzetno korisni podaci nalaze se u delu u kome je izvršena analiza opisa poslova datih u pravilniku o sistematizaciji. Kao kriterijum za ocenu analiziranih podataka uzimani su zahtevi/obaveze pre svega iz Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave i drugim propisima i to u pogledu zvanja, stručne spreme, posedovanja licenci i ostalih uslova koje opisi poslova zaposlenih u JLS treba da sadrže. Takođe, vršeno je poređenje sa **dva SKGO modela pravilnika o sistematizaciji u gradskoj/opštinskoj upravi**, stručnim službama i posebnim organizacijama, budući da su ti pravilnici izrađeni u kontekstu propisanih obaveza lokalnih samouprava i usaglašeni sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave. Napominjemo da je ova činjenica jako bitna, jer bez pravilnog sistematizovanja i izrađenog opisa radnog mesta (što je učinjeno u modelima SKGO) efikasnost u radu, a ni drugi od principa dobrog upravljanja ne mogu se kvalitetno ostvariti!

### SKGO modeli

- *Model Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u gradskoj upravi, gradskom pravobranilaštvu, stručnim službama i posebnim organizacijama grada,*  
<http://skgo.org/files/fck/File/2016/modeli/I%20Model%20pravilnika%20Grad-SKGO.doc>.
- *Model Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi, opštinskom pravobranilaštvu, stručnim službama i posebnim organizacijama opštine,*  
<http://skgo.org/files/fck/File/2016/modeli/II%20Model%20pravilnika%20Opstina-SKGO.docx>.

Iz sprovedene funkcionalne analize u 15 pilot-jedinica lokalne samouprave izdvajaju se sledeći problemi:

- nesrazmera u broju funkcija po zaposlenom kao posledica nemogućnosti propisivanja svih radnih mesta u malim jedinicama lokalne samouprave;

- opisi poslova jednog radnog mesta obuhvataju poslove više radnih mesta;
- prateće funkcije imaju nepotrebno veliki udeo u poslovima koje obavljaju zaposleni u svim analiziranim JLS i
- nisu propisani posebni uslovi za pojedina radna mesta.

Funkcionalna analiza sprovedena u 15 pilot-jedinica lokalne samouprave dokazala je da je pravilno uspostavljena unutrašnja organizacija i adekvatna sistematizacija organa, organizacija i institucija jedinica lokalne samouprave preduslov efikasnog obavljanja svih poslova u njenoj nadležnosti!

#### **5.2.4.2. Modeli administrativnih postupaka, smanjenje troškova, poštovanje procesnih rokova i izveštavanje o njihovom nepoštovanju**

Nakon sprovedene funkcionalne analize, sledeći korak ka povećanju efikasnosti, jeste **optimizacija administrativnih postupaka** – koji se definiše kao proces njihove analize i pojednostavljenja u cilju njihovog činjenja jasnijim, preciznijim, transparentnijim, efikasnijim, delotvornijim, bez nepotrebnih zahteva, sa što manje administracije, troškova i vremena za stranku (o čemu ćemo više govoriti u glavi 4.3. posvećenoj principu delotvornosti).

Vrlo značajan aspekt optimizacije je i **smanjenje troškova i vremena** koje troše stranke, ali (to se često ispušta iz vida) i troškova i vremena koje službenici troše na obradu predmeta stranaka, a koje takođe treba uključiti u kalkulaciju. Zato ćemo sada, na pojmovnom nivou, odrediti (definisati) kako treba sagledavati troškove u kontekstu optimizacije administrativnih postupaka.

Preduslov za takvo poboljšanje je **precizno definisanje svih javnih usluga** koje javna uprava pruža zajednici, građanima i preduzetnicima, kroz njihovu standardizaciju odnosno modele. Poboljšanje efikasnosti rada javne uprave, pa time i lokalne samouprave moguće je samo kroz konstantnu kvantifikaciju i objektivizaciju svih procesa rada u njoj počev od nivoa organizacije kao celine pa sve do nivoa svakog zaposlenog. Tek kad popiše svoje osnovne postupke i usluge, javna uprava može pokazati uspešnost u njihovom pružanju. Definisanje nije samo prosta lista svih poslova u okviru nadležnosti. Ono obuhvata i pitanje rokova, transparentnosti, troškova, kvaliteta i dr. (i svima njima ćemo se baviti, ili u ovom ili u drugim poglavljima).

Svi poslovi jedinica lokalne samouprave mogu se grubo **podeliti na izvorne i poverene**, ali tek od skora im se zapravo zna tačan broj i sadržina. Naime, izmenama Zakona

o lokalnoj samoupravi iz 2018. godine bilo je predviđeno da ministarstvo nadležno za lokalnu samoupravu uradi **jedinstven popis svih poslova koji se vrše u jedinici lokalne samouprave**, što je i urađeno.

### Propisi

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave izradilo je jedinstveni popis poslova na lokalnom nivou vlasti koji sadrži izvorne i poverene poslove u određenim oblastima i služi identifikaciji nadležnosti lokalne uprave, efikasnijoj primeni propisa, a u konačnom, kao analitički i planski alat i funkcionalnijoj raspodeli poslova između različitih nivoa vlasti. Pored navedenog, jedinstveni popis poslova sadrži tačan zakonski opis posla, pravni osnov (potpun naziv zakona i broj člana zakona kojim je posao utvrđen), kao i nadležni organ koji taj posao obavlja. Jedinstveni popis poslova dostupan je na:

<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Copy-of-Jedinstveni-popis-poslova.pdf?script=lat>.

Nakon popisa poslova, dalji postupak definisanja usluga nastavljen je izradom SKGO **modela administrativnih postupaka koji obuhvataju i poverene i izvorne poslove JLS**.

### SKGO modeli

Modele administrativnih postupaka pogledajte na:

<http://www.skgo.org/modeli-administrativnih-procedura>

Nakon što se sva upravna postupanja u jednoj jedinici lokalne samouprave standardizuju prema modelima koje su izradili SKGO i MDULS (u saradnji sa relevantnim sektorskim ministarstvima za grupe poverenih poslova) sve modele je potrebno uključiti u jedinstvenu **bazu/registar administrativnih postupaka** i javno je objaviti na internet stranici jedinice lokalne samouprave.

### Primeri

#### *Elektronski registar administrativnih postupaka – Sombor*

Elektronski registar administrativnih postupaka sadrži sve poverene i izvorne poslove koje sprovodi Grad Sombor. Pruža mogućnost građanima i privredi da, na brz i pregledan način, dođu do informacija o načinu podnošenja zahteva za ostvarivanje prava koja su u nadležnosti lokalne samouprave. Na jednom mestu može se doći do informacija kako, uz koja dokumenta, u kom roku i uz koje troškove se pokreće administrativni postupak za ostvarivanje određenog prava.

Takođe, registar sadrži standardizovane obrasce za pokretanje administrativnih postupaka: <https://rap.sombor.rs/#>.

Pored grada Sombora još oko 20 gradova i opština u Srbiji je uspostavilo javni registar administrativnih postupaka.

Prilikom optimizacije administrativnog postupanja, o čemu je vođeno računa i u postupku izrade SKGO modela administrativnih postupaka, posebna pažnja se posvećuje **izračunavanju troškova postupka** kako stranke u postupku tako i same lokalne samouprave.

Da bi se troškovi pravilno izračunali, koristi se **model standardnih troškova** (engl. *standard cost model* – SCM), kao najšire primenjena metodologija za merenje administrativnih troškova. Ona se zasniva na razlaganju svakog postupka na komponente koje su merljive i ne bavi se ciljevima procedure, tj. da li je propis, kojim je neka procedura normirana, logičan, razuman, svrsishodan, itd. Tome ćemo više pažnje posvetiti u glavi o delotvornosti.

Kada govorimo o troškovima koji se generišu na strani građana i privrede u administrativnom postupku, prilikom optimizacije administrativnog postupanja potrebno je voditi računa o **direktnim troškovima** stranke kao što su takse i naknade, troškovi kopiranja i overe dokumentacije koja je u posedu stranke, kao i o **indirektnim troškovima** koji se ogledaju u vremenu koje je potrebno da stranka pokrene postupak i pribavi svu neophodnu dokumentaciju. Takođe na troškove stranke u postupku indirektno utiče i vreme za koje će lokalna samouprava sprovesti postupak, odnosno vreme nakon kojeg će stranka moći potencijalno da uživa svoje pravo.

Sa druge strane, značajan aspekt optimizacije administrativnih postupaka ogleda se u troškovima lokalne samouprave za sprovođenje postupka u koje spadaju:

1. Materijalni troškovi (arhiviranja i obrade predmeta, izradu odluke i dostavljanje stranci, troškovi opreme i kancelarijskog materijala i slično) koji se iskazuju u novcu;
2. Troškovi vremena koje zaposleni utroše za sprovođenje postupka odnosno:
  - vreme upotrebjeno za poučavanje stranke (informacije o potrebnoj dokumentaciji i uplaćenim taksama),
  - vreme koje zaposleni u organu iskoriste za prijem zahteva, formiranje predmeta, pribavljanje i kontrolu priložene dokumentacije, obradu iste, izradu nacрта odluke, itd. sve do izrade odluke o zahtevu, potpisivanja, razvođenja, adresiranja i slanja stranci,
  - vreme čekanja na odgovor drugog organa, organizacije, ili institucije od kojih se pribavljaju dokumenta, dokazi ili drugi prilozi koji su potrebni za odlučivanje.

Troškovi vremena se u okviru SCM modela odgovarajućim kalkulacijama potom takođe iskazuju u novcu.

Naposletku, ovaj se metod može koristiti i za analizu efekata propisa odnosno prilikom prethodnog razmatranja ponuđenih varijanti postupaka koje treba da se nađu u nekom propisu. Načelno gledano, efekti mogu biti pozitivni i negativni, odnosno mogu da rezultiraju troškom ili uštedom.

### Priručnici

Detaljniji prikaz metodologije analize troškova u kontekstu analize propisa pogledajte u dokumentu *Analiza efekata propisa – priručnik* iz 2010. godine koji je dostupan na sledećem linku: <http://www.gs.gov.rs/doc/Analiza%20efekata%20propisa-prirucnik.pdf>

Suštinu efikasnog upravnog postupanja, prema odredbi člana 9 Zakona o opštem upravnom postupku čine i **definisanje i poštovanje definisanih rokova u upravnom postupku**. Bez njihovog preciznog određivanja, pravna nesigurnost bila bi značajno veća jer se nikada sa sigurnošću ne bi znalo kada se može očekivati završetak nekog postupka. Rokovi treba da budu precizno određeni i navedeni u obrascima modela administrativnih postupaka.

Prva stvar u vezi sa rokovima jeste da su u pitanju **procesni** rokovi, odnosno rokovi za preduzimanje nekih radnji u postupku. Druga vrsta rokova su **materijalni** rokovi koji se obično nalaze u dispozitivu rešenja, a u okviru kojih stranka treba da realizuje priznato pravo ili ispuni obavezu.

Druga bitna podela iz aspekta efikasnosti jeste podela na instrukcione i prekluzivne. **Prekluzivni** rokovi su vezani za stranku, i posle njihovog propuštanja ona gubi pravo na preduzimanje neke procesne radnje. Najvažniji takav rok je rok za žalbu od 15 dana. Kada je organ u pitanju, rokovi koji regulišu postupanja službenih lica u okviru organa uglavnom su **instrukcioni**. U pitanju su rokovi koji su sa stanovišta zakonodavca ocenjeni kao optimalni za preduzimanje procesnih radnji od strane ovlašćenog službenog lica, što znači da ovlašćena službena lica mogu radnje preduzeti i nakon njihovog proteka. Naravno, to ne bi trebalo da bude pravilo, već samo izuzetak, zakonit samo u izuzetnim slučajevima, jer bez poštovanja rokova rad nekog organa prestaje da bude predvidiv, čime se narušavaju očekivanja stranaka i princip pravne sigurnosti (o čemu je već bilo reči u glavi 4.1.). Neopravdano preduzimanje radnje ili donošenje akta nakon proteka instruktivnog roka imaće niz pravnih posledica – od kojih je za službeno lice najozbiljnija eventualna disciplinska odgovornost. Takođe, njegovim propuštanjem stranka



stiže pravo da koristi određena pravna sredstva (žalbu drugostepenom organu ili tužbu Upravnom sudu), jer nastaje situacija u pravu poznatija pod nazivom „ćutanje uprave“. Naravno, u praksi odlično organizovanih organa jedinica lokalne samouprave vrlo je česta situacija da se radnja preduzme ili o zahtevu stranke odluči daleko pre nego što instrukcioni rok protekne.

Najvažniji instrukcioni rokovi koji neposredno utiču na efikasnost organa jedinice lokalne samouprave, koje predviđa ZUP, jesu:

- rok od 30 dana (u slučaju neposrednog odlučivanja), odnosno rok od 60 dana (oba roka se računaju od dana pokretanja postupka), kada se ne odlučuje po pravilima neposrednog odlučivanja odnosno kada se sprovodi poseban ispitni postupak, za odlučivanje o zahtevu stranke;
- rok od najviše 8 dana (a po pravilu je rok odmah) za izdavanje uverenja i drugih isprava o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija – od dana od kada je podnet zahtev stranke,
- rok od 30 dana za izdavanje uverenja i drugih isprava o kojima se ne vodi službena evidencija, jer se tada postupa po pravilima u vezi sa izvođenjem dokaza,
- rok ne kraći od 8 dana, koji se može ostaviti stranci da uredi, neuredan, a blagovremeno podnet podnesak, koji je takav da sprečava ovlašćeno službeno lice da postupa po njemu,
- rok od 15 dana za dostavljanje traženih podataka od strane zamoljenog organa, ukoliko je u postupku potrebno pribaviti podatke od drugog organa koji vodi službenu evidenciju. Ukoliko je podatke moguće pribaviti elektronski u kraćem roku onda je taj organ dužan da ih dostavi u najkraćem mogućem roku,
- rok od 30 dana za odlučivanje po prigovoru (zbog neispunjenja ugovornih obaveza iz upravnog ugovora, nezadovoljstva stranke (ne)preduzetom upravnom radnjom, ili (ne)pruženom javnom uslugom, od strane starešine organa rešenjem,
- rok od najkasnije 60 dana za odlučivanje po uredno predatoj žalbi i
- rok od 8 dana za donošenje rešenja o izvršenju od strane organa koji je nadležan za to, po podnošenju urednog predloga za izvršenje ili po službenoj dužnosti.

Takođe, vrlo je bitno da se praćenje ovih rokova vrši putem specijalizovanih softvera (kroz tzv. elektronsku pisarnicu ili drugi, specijalizovan softver).

### SKGO modeli

Da bi se dalje poboljšalo stanje u ovoj oblasti, kao što smo već naveli u okviru poglavlja 4.1., SKGO je razvio *Model Procedure za unapređenje efikasnosti i uvođenje standarda u sprovođenju administrativnih postupaka* (dalje: Procedura):

[http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/526/354/1605263549\\_Model\\_%20Procedura\\_za\\_unapredjenje\\_efikasnosti\\_i\\_uvodjenje\\_standarda\\_sa\\_obrazlo%C5%BEenjem%20\(1\).docx](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/526/354/1605263549_Model_%20Procedura_za_unapredjenje_efikasnosti_i_uvodjenje_standarda_sa_obrazlo%C5%BEenjem%20(1).docx)

Prethodno navedeni model je u obliku instrukcije u manje ili više promenjenom obliku usvojen u 15 pilot-jedinica lokalne samouprave. Instrukcija je bila interni akt kojim je Procedura bila uključena u organizacione propise jedinica lokalne samouprave. Radi pune primene Procedure, pilot-jedinice lokalne samouprave bile su u obavezi da izrade i usvoje i 15 pratećih dokumenata, od kojih je za efikasnost naročito važna **lista administrativnih postupaka sa preporučenim rokovima**. Izabrane jedinice lokalne samouprave su praveći ovu listu otišle korak dalje od instrukcionih rokova predviđenih ZUP i sektorskim propisima, i skladu sa preporukama iz SKGO Modela administrativnih postupaka, skratili instrukcione rokove za postupanje ovlašćenih službenih lica u svim onim situacijama gde je to bilo moguće i realno.

### Primeri

Na uzorku od 17 pažljivo odabranih postupaka (u pitanju su postupci iz svih najvažnijih oblasti delovanja lokalne samouprave: upis u matične knjige i biračke spiskove, dečiji datak itd., a kao kriterijum uzimana je i njihova složenost) mereno je propisano vreme za njihovu realizaciju pre i nakon završenog projekta. Prosečno skraćeno vreme za odlučivanje u posmatраних 17 postupaka bilo je 11 dana po postupku, a najveća promena ostvarena je u postupku eksproprijacije gde je trajanje postupaka sa prosečnih dva meseca skraćeno na oko mesec dana.

### 5.2.4.3. Jedinstveno upravno mesto

**Jedinstveno upravno mesto** (skraćeno JUM) predstavlja tačku fizičkog ili digitalnog kontakta kroz koju se građanima ili preduzetnicima pružaju javne usluge, bez promene nadležnosti i međusobnih unutrašnjih odnosa organizacionih jedinica unutar organa uprave i upravnih organizacija. Iako je trenutno, kao što ćemo videti, manifestacija personalnog principa u organizovanju upravnih funkcija, tj. primenjuje se za određene

kategorije lica (npr. servis „Bebo, dobrodošla na svet“) u određenim životnim situacijama, ono kao svoje ishodište treba da ima **promenu paradigme upravnog delovanja**.

Uprava i ceo javni sektor više ne smeju da budu komplikovan sistem „šaltera i kancelarija“ u kome samo pravi, iskusni znalci mogu i uspevaju da se snađu, već više treba da bude jednostavan, „prijateljski“ sistem u kome se svi poslovi, prava i pravni interesi „završavaju“ na jednom mestu.

Da bi do te promene došlo, potrebno je obaviti niz organizacionih, funkcionalnih, tehnoloških, normativnih, informatičkih i obrazovnih priprema. U suprotnom, koncept jedinstvenog upravnog mesta će postati svoja suprotnost koja će produžiti vreme i povećati troškove za obavljanje usluga i realizovanje prava.

Iz prethodno navedenih razloga potrebno je odvojiti **organizacionu jedinicu za komunikaciju sa građanima** (engl. *front office*) i **organizacionu jedinicu (ili više njih) za obradu i postupanje po zahtevima** (engl. *back office*). Tu organizacionu promenu trebalo bi da prati dekoncentracija postupanja, u smislu da se i odluke po podnetim zahtevima donose u organizacionim jedinicama za komunikaciju sa građanima. Drugi bitan preduslov za ovakvu promenu jesu sređeni i interoperabilni registri (baze) podataka, tj. oni registri koji imaju sposobnost zajedničkog rada različitih sistema, međusobno razmenjujući informacije bez potrebe za dodatnim sporazumevanjem. (Često se u istom kontekstu koriste i termini kompatibilnost, standardizacija.)

**Službenici zaposleni u jedinicu za komunikaciju sa građanima** treba da postanu neka vrsta njihovih „ličnih službenika“ koji brinu o zahtevima građana ili preduzetnika tokom čitavog procesa postupanja po njihovim zahtevima. Poput „ličnih bankarskih službenika“, oni treba da budu klijentski orijentisani, da savetuju građane, da brzo i efikasno odgovaraju na sva njihova pitanja i rešavaju njihove nedoumice. Drugim rečima, moraju veoma dobro da budu upoznati sa radom cele uprave, da budu obučeni o svim pravima i pravnim interesima koje građani mogu da ostvare u njihovom organu uprave ili upravnoj organizaciji i da budu obučeni da proaktivno deluju. Dodatan doprinos uspešnoj realizaciji ovog zadatka jeste i odgovarajuća organizaciona kultura u organu uprave koju karakterišu visoko motivisani, kvalifikovani i ka promenama otvoreni službenici.

Prema odredbi člana 42 Zakona o opštem upravnom postupku, stranka se obraća jedinstvenom upravnom mestu, ako je za ostvarivanje jednog ili više prava potrebno postupanje jednog ili više organa. Ovo važi i za rad jedinica lokalne samouprave, a uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta, prema odredbi stava 2. pomenutog člana, ne utiče na nadležnost organa niti na pravo stranke da se direktno obraća nadležnim

organima. Narednim odredbama ovog člana definisane su osnovne funkcije jedinstvenog upravnog mesta. To su:

- poučavanje podnosioca podneska šta je organu potrebno da bi postupio po podnesku;
- prijem podneska i njegovo dostavljanje nadležnom službeniku i
- obaveštavanje podnosioca podneska o preduzetim radnjama i donetim aktima.

Ove funkcije se mogu obavljati i elektronski, putem pošte ili na drugi pogodan način, a rokovi za odlučivanje počinju da teku od dana kada je podnet uredan zahtev.

Da bi normativno ova oblast bila upotpunjena, potrebno je da Vlada propiše bliže uslove, kriterijume i merila koji se primenjuju u postupku određivanja jedinstvenog upravnog mesta, kao i način saradnje nadležnih organa u vezi sa postupanjem i obavljanjem poslova na jedinstvenom upravnom mestu.

Jedinstveno upravno mesto razlikuje se od **uslužnog centra**. U uslužnim centrima građanima se najčešće pružaju informacije o načinima za ostvarivanje njihovih prava, o načinu rada i nadležnostima JLS, primaju podnesci, predlozi, sugestije i primedbe, evidentiraju, združuju i razvrstavaju predmeti, obaveštavaju stranke o statusu predmeta, uručuju izvodi, uverenja i odluke po zahtevima. Mnoge lokalne samouprave već su napravile izvanredne uslužne centre, ali oni nisu jedinstvena upravna mesta. Suština jedinstvenog upravnog mesta jeste u povezivanju različitih postupaka iz izvorne nadležnosti jedinica lokalne samouprave ili iz izvorne i poverene nadležnosti jedinica lokalne samouprave ili iz izvorne lokalne i republičke/pokrajinske nadležnosti. Objedinjavanju administrativnih postupaka u jedinstveno upravno mesto treba da prethodni njihova optimizacija, pojednostavljivanje i standardizacija. Uslužni centar je samo prva tačka kontakta građana i jedinstvenog upravnog mesta. Kao što ćemo videti nešto niže, prva tačka kontakta može biti i bolnička administracija (u postupku eBeba) ili ustanova koja vodi prvi od nekoliko sukcesivnih, u JUM povezanih, postupaka (npr. Centar za socijalni rad) ili servisna magistrala organa, kod elektronskog jedinstvenog upravnog mesta, kada se zahtev podnosi elektronski.

Kao primere dobre prakse možemo navesti JUM koji su formirali gradovi: Šabac, Kragujevac, Kruševac, Sremska Mitrovica, Pirot, Čačak i Niš i opštine Vrnjačka Banja, Nova Varoš, Bela Palanka i Mali Zvornik. U većini ovih JLS jedinstvena upravna mesta su stavljena u funkciju i operacionalizovana uz pomoć SKGO i GIZ, kroz projekat posvećen unapređenju administrativne efikasnosti i delotvornosti na lokalnom nivou. Dodatno je važno napomenuti i da finansijsku podršku razvoju i realizaciji koncepta

jedinstvenog upravnog mesta u praktičnom radu jedinica lokalne samouprave, svake godine, kroz javne pozive, pruža Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave počevši od 2018. godine.

U narednoj tabeli prikazani su postupci koji su u podržanim JLS povezani kroz uspostavljanje JUM.

## Primeri

*Postupci koji su u podržanim JLS povezani kroz uspostavljanje JUM*

<b>TIP</b>	<b>OPIS JUM</b>	<b>JLS u kojima je implementiran JUM</b>
Tip 1	Socijalna pomoć i energetska ugrožen kupac	Niš, Šabac, Nova Varoš, Čačak, Kruševac
Tip 2	Dečiji dodatak i energetska ugrožen kupac	Niš, Mali Zvornik, Šabac, Kruševac
Tip 3	Upis činjenice smrti u registar LPA	Mali Zvornik, Bela Palanka
Tip 4	Promena ličnog imena i promena podataka u evidenciji javnih preduzeća	Bela Palanka, Pirot, Vrnjačka Banja, Čačak, Kruševac
Tip 5	Promena ličnog imena i promena podataka u evidenciji lokalne poreske administracije	Kragujevac
Tip 6	Objedinjavanje finansijske podrške (nadoknada) za novorođeno dete koju pružaju lokalne samouprave u okviru jedinstvenog upravnog mesta (eBeba)	Šabac, Sremska Mitrovica, Čačak, Kruševac
Tip 7	Dečiji dodatak i naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi	Šabac
Tip 8	Socijalna pomoć i subvencionisanje cena komunalnih usluga	Šabac, Sombor
Tip 9	Podnošenje poreske prijave za porez na imovinu i promena podataka korisnika komunalnih usluga	Šabac

Sva ova jedinstvena upravna mesta predstavljaju primere dobre prakse, ali i već testirane modele koji zainteresovanim gradovima i opštinama, a takvih je svakako puno, predstavljaju praktičan vodič za realizaciju projekata jedinstvenih upravnih mesta u njihovoj sredini. Njihovom implementacijom ostvarena je ukupna godišnja ušteda za

pilot-jedinice lokalne samouprave od 4.968.428 dinara. Ukupna ušteda za stranke bila je još veća i iznosila je 6.622.044 dinara. Dakle, ukupno uzev, ušteda na strani stranaka i strani organa na godišnjem nivou iznosi preko 11.000.000 dinara.

Analiza SKGO pokazala je nekoliko bitnih praktičnih stvari koje mogu biti od koristi svim jedinicama lokalne samouprave koje žele da posvete energiju i vreme uvođenju ovog instituta.

Prvo, personalno posmatrano, JUM podrazumeva grupisanje (sukcesivno rešavanje, ili istovremeno rešavanje) upravnih postupaka i administrativnih postupaka ili razmenu podataka koji se odnose na istu životnu situaciju ili događaj (rođenje, smrt, promet nepokretnosti, itd.). Ponekad se kao „tačka vezivanja” javljaju samo identični dokumenti (dokazi) koji se prilažu uz zahtev kao što je to slučaj prilikom ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć i sticanja statusa energetski zaštićenog kupca.

Organizaciono posmatrano, prema nadležnosti za rešavanje, u radu JUM mogu da učestvuju različite organizacione celine u okviru uprave lokalne samouprave ili organizacione jedinice u sastavu uprave u kombinaciji sa javnim preduzećem ili sa javnom ustanovom te lokalne samouprave. Time se krug učesnika u realizaciji JUM ne završava, jer se u određenim oblastima (naročito zaštite životne sredine, puteva i dr.) mogu uključiti i subjekti iz susednih JLS, odnosno republički organi (kada se radi o inspekcijskim poslovima), tj. pravna lica i ustanove čiji je osnivač Republika Srbija ili autonomna pokrajina (kada se radi o bolnicama koje su u javnoj svojini).

Normativno gledano, naročito kada se radilo o grupisanju postupaka o okviru uprave JLS, nije bilo potrebe za većim normativnim intervencijama. Najjednostavniji oblici JUM (obaveštavanje o činjenicama smrti ili promeni prezimena) zahtevali su samo regulisanje razmene podataka o kojima se vode službene evidencije među organizacionim celinama neke pilot-jedinice lokalne samouprave. Eventualno se radilo o donošenju internog, organizacionog uputstva o radu uprave JLS od strane načelnika.

### Primeri

U GU Grada Šapca počelo je sa radom nekoliko oblika jedinstvenog upravnog mesta, kojim su objedinjeni poslovi u sledećim procesima:

1. objedinjavanje prava na novčanu socijalnu pomoć i prava na sticanje statusa energetski ugroženog kupca električne energije, odnosno prirodnog gasa,
2. objedinjavanje prava na dečiji dodatak, i
3. prava na naknadu troškova boravka u predškolskoj ustanovi.

Sa ostvarenim rezultatima u podržanim lokalnim samoupravama detaljnije se možete upoznati kroz SKGO brošuru *Unapređenje administrativne efikasnosti i delotvornosti – primeri dobre prakse*

[http://skgo.org/storage/app/uploads/public/159/125/474/1591254749\\_Unapredjenje%20administrativne%20efikasnosti%20i%20delotvornosti%20na%20lokalnom%20nivou%20PRIMERI%20DOBRE%20PRAKSE%20WEB.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/159/125/474/1591254749_Unapredjenje%20administrativne%20efikasnosti%20i%20delotvornosti%20na%20lokalnom%20nivou%20PRIMERI%20DOBRE%20PRAKSE%20WEB.pdf)

Ovde je potrebno naglasiti da je neke tipove JUM moguće realizovati i bez izmene odluka, pri čemu se preporučuje da se prilikom uvođenja JUM svakako razmotri i mogućnost izmena postojećih odluka koje uređuju sticanje prava obuhvaćenih jedin-stvenim upravnim mestom, kako bi se lakše i jednostavnije, sa manje priloženih dokaza, ostvarilo određeno pravo.

Ukoliko u rad JUM ulaze i organizacije van sistema uprave JLS onda je bilo potrebno zaključiti sporazum kojim bi se regulisali međusobni odnosi, način dostavljanja podataka, zaštita podataka o ličnosti i sva druga pitanja od značaja za uspešnu realizaciju rada te grupe postupaka.

Jedinstveno upravno mesto se može oformiti i u elektronskom obliku. Prema Zakonu o elektronskoj upravi iz 2018. godine, **elektronsko upravno mesto** je veb-portal ili drugo softversko rešenje koje na jednom mestu omogućava elektronsko upravno postupanje jednog ili više organa radi ostvarivanja jednog ili više prava. Uvođenje elektronske pisarnice (sa sistemom za upravljanje dokumentacijom, engl. *Document Management Systemom* – DMS), omogućilo bi jednostavnu elektronsku razmenu podataka između organizacionih celina sistema konkretne lokalne samouprave i pružanje elektronskih usluga građanima i privrednim subjektima. Digitalizacijom upravnih postupaka i administrativnih postupaka većina jedinstvenih upravnih mesta postepeno bi mogla da pređe u elektronski oblik na Portalu eUprava.

## Primeri

Kao primer elektronske pisarnice prilagođene radu lokalne samouprave može se navesti Informacioni sistem opštine Indija. Ovakvi sistemi omogućavaju:

- lako evidentiranje svakog primljenog podneska;
- lako praćenje formiranog predmeta (po organizacionim jedinicama i organima);
- upravljanje dokumentima (u prilogu se nalaze sva dokumenta u elektronskom formatu, koja su i inače u košuljici predmeta, i mogu se lako pregledati);

- na predmetu može da radi samo onaj referent kome je predmet dodeljen;
- rokovi se računaju automatski;
- rukovodioci mogu da prate kvalitet rada zaposlenih;
- posle arhiviranja i izlučivanja dokumentacije može se pregledati predmet sa svim pratećim dokumentima; i
- stranka putem interneta može da ima uvid u kretanje predmeta.

### 5.2.4.4. Razmena podataka po službenoj dužnosti

U članu 9 stav 3 i 4 Zakona o opštem upravnom postupku (zajedno sa članovima 102 i 103) označili su prekretnicu u načinu na koji se posmatra rad organa javne uprave. Naime, ovim stavovima je predviđeno da je organ dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje i da od stranke može zahtevati samo one podatke koji su neophodni za njenu identifikaciju i dokumente koji potvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija.

Odredbom člana 103 stava 2 ZUP-a normirano je da, ako službenu evidenciju vodi drugi organ, organ koji vodi postupak je dužan da hitno zatraži podatke, a zamoljeni organ da besplatno ustupi podatke u roku od 15 dana, izuzev ukoliko drugačije nije propisano. Ukoliko se traženi podaci mogu pribaviti elektronskim putem, onda se dostavljanje ima učiniti u najkraćem mogućem roku. Učvršćivanje obaveze pribavljanja podataka po službenoj dužnosti u rangu načela, bilo je praćeno čitavom serijom uredbi, uputstava i pravilnika, a sve je dodatno zaokruženo donošenjem Zakona o elektronskoj upravi 2018. godine, čime je razvijen sistem elektronske komunikacije čitavog niza organa javnog sektora koji se danas naziva Servisna magistrala organa. Ovaj sistem je oslobodio građane i preduzetnike ogromnog tereta pribavljanja niza činjenica, dokumenata, podataka i dokaza neophodnih za upravno odlučivanje, a koje su u svojim arhivama i bazama već imali organi uprave. Prvi rezultati su pokazali izuzetno pozitivne efekte. Danas se u sistemu nalazi preko 400 organa i organizacija javnog sektora, na njemu je ovlašćeno da radi preko 10.000 zaposlenih. Prema zvaničnim podacima Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, do kraja 2019. godine, zaposleni u organima uprave su umesto građana više od 4 miliona puta (od uvođenja sistema) pribavili potrebnu dokumentaciju poštedevši ih time oko 6 do 8 miliona sati čekanja u redovima ispred šaltera.



## Primeri

Kako se navodi na internet stranici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, (<http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave-u-srbiji/modernizacija-administracije/informacioni-sistem-ezup/?script=lat>) organi koji su svoje službene evidencije na raspolaganje stavili drugim organima uprave putem Servisne magistrale organa su:

- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave,
- Ministarstvo unutrašnjih poslova,
- Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje,
- Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja,
- Nacionalna služba za zapošljavanje,
- Ministarstvo pravde,
- Poreska uprava i
- Republički geodetski zavod.

**Portal eUprava** (<https://euprava.gov.rs/>) je nacionalna internet stranica putem koje se, kao jedinstvene tačke, pristupa e-upravi. Nalazi se na jedinstvenoj informaciono-komunikacionoj mreži. Pristup organima portalu po podnetom zahtevu omogućava Kancelarija za IT i eUpravu (<https://www.ite.gov.rs/>).

Preko portala eUprave jedinice lokalne samouprave mogu da:

- objavljuju usluge koje će pružiti elektronskim putem (usluge e-uprave);
- upravljaju pristupnim pravima ovlašćenih službenih lica za objavljene usluge elektronske uprave;
- primaju elektronske podneske;
- obavestavaju stranke o statusu predmeta, preduzetim radnjama i donetim aktima;
- podučavaju građane o načinu korišćenja servisa i ostvarivanja prava;
- omogućavaju plaćanje taksi, naknada i drugih troškova;
- razmenjuju podatke preko Servisne magistrale organa;
- prate statistiku korišćenja usluga elektronske uprave i
- prijavljuju nepravilnosti u radu na Portalu Kancelariji za IT i eUpravu.

Prema odredbama članova 37–42 Zakona o elektronskoj upravi jedinice lokalne samouprave su dužne da na svojoj veb-stranici, Portalu eUprava ili nekom drugom portalu objave listu upravnih postupaka koji se mogu voditi elektronskim putem i na koji način je

to moguće učiniti. Potrebno je pripremiti obrasce, objaviti ih, kao i omogućiti prijem elektronskog podneska, njegovo evidentiranje i slanje povratne potvrde o prijemu podneska.

Takođe, potrebno je da se omogućiti potpisivanje podnesaka registrovanom šemom elektronske identifikacije visokog nivoa pouzdanosti koji se korisniku dodeljuje prilikom registracije na portalu eUprava ili na portalu jedinice lokalne samouprave.

### Primeri

#### *POS TERMINALI za bezgotovinsko plaćanje taksi, naknada i poreza u jedinicama lokalne samouprave*

Kancelarija za IT i eUpravu jedinicama lokalne samouprave može besplatno instalirati POS terminale na šalterima, kako bi građani i privrednici mogli da plate takse, naknade ili poreze na licu mesta umesto da zbog toga idu i ponovo čekaju red na šalterima banaka ili pošta. U planu je da sve jedinice lokalne samouprave do kraja 2020. godine zaključe Sporazum o instaliranju POS terminala. Do trenutka objavljivanja Priručnika u 131 jedinica lokalne samouprave instalirano je 268 POS terminala.

#### *Instant plaćanje taksi, naknada i poreza u jedinicama lokalne samouprave*

Od oktobra 2018. godine u funkciji je sistem za instant plaćanja Narodne banke Srbije, u kome su u obavezi da učestvuju sve banke koji posluju u našoj zemlji. U pitanju je potpuno nova, još pogodnija, vrsta plaćanja koja je najpraktičnija kada se vrši putem mobilnog telefona i aplikacije za mobilno bankarstvo. Računi i rešenja onih lokalnih samouprava koje su se prijavile za korišćenje ovog sistema su snabdeveni IPS QR kodom, čijim skeniranjem putem aplikacije za mobilno bankarstvo se vrši plaćanje. Sve veći broj lokalnih samouprava se opredeljuje za ovakvu naplatu svojih usluga.

Više o ovom sistemu:

[https://nbs.rs/sr\\_RS/ciljevi-i-funkcije/platni-sistem/nbs-operator/ips-nbs/](https://nbs.rs/sr_RS/ciljevi-i-funkcije/platni-sistem/nbs-operator/ips-nbs/)

### 5.2.4.5. Međuopštinska saradnja

Izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2018. godine, oblast međuopštinske saradnje uređena je mnogo detaljnije. Time se otklanjaju mnoge nedoumice, i omogućava lakša primena ovog neopravdano zapostavljenog načina za unapređenje efikasnosti i kvaliteta obavljanja lokalnih poslova.

Međuopštinska saradnja ostvaruje se **sporazumom o saradnji**. Najvažniji elementi sporazuma o saradnji definisani su odredbama člana 88a stav 1–3 Zakona o lokalnoj samoupravi, i oni predviđaju da se sporazumom o saradnji uređuju:

- naziv i sedište zajedničkog organa,
- službe, preduzeća, ustanove ili druge organizacije,
- vrsta, obim i način obavljanja poslova,
- način finansiranja,
- upravljanje i nadzor nad radom,
- pristupanje sporazumu drugih jedinica lokalne samouprave,
- postupak istupanja odnosno odustajanja od sporazuma jedinice lokalne samouprave,
- prava i obaveze zaposlenih i
- druga pitanja od značaja za osnivanje, rad i prestanak rada, u skladu sa zakonom.

Najvažnija „inovacija” koja je sprovedena 2018. godine jeste da je međuopštinska saradnja sada ***moguća i prilikom sprovođenja poverenih poslova*** (od strane republike ili pokrajine). Kombinacijom novih normi Zakona o lokalnoj samoupravi sa odredbama Zakona o državnoj upravi 2018. godine, u postojećem pravnom sistemu prvi put je omogućeno da lokalne samouprave zajednički sprovedu poverene poslove. S obzirom na sve veći broj poslova koje jedinice lokalne samouprave treba da obavljaju u uslovima ograničenih materijalnih i kadrovskih kapaciteta i ovaj oblik međuopštinske saradnje neophodno je sve više koristiti.

Procedura za realizaciju ovog oblika saradnje je regulisana odredbom člana 88a Zakona o lokalnoj samoupravi, po kojoj je predviđeno da dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu ministarstvu nadležnom za lokalnu samoupravu predložiti zajedničko izvršavanje određenih poverenih poslova, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna uprava i uredbom Vlade kojom se uređuju bliži uslovi i način zajedničkog izvršavanja poverenih poslova. Odredbom člana 75 Zakona o državnoj upravi predviđeno je da organ državne uprave može predložiti organima dve ili više jedinica lokalne samouprave da zajednički obezbede izvršavanje određenih poverenih poslova pošto utvrdi da nisu u mogućnosti da ih efikasno izvršavaju. Ukoliko te jedinice lokalne samouprave prihvate predlog, one pripremaju i u Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave dostavljaju sporazum o saradnji kojim se uređuje zajedničko izvršavanje poverenih poslova. Nakon toga, saglasnost za zajedničko izvršavanje poverenih poslova daje Vlada, na predlog Ministarstva, uz prethodno pribavljeno mišljenje ministarstva odgovornog za izvršavanje te vrste poverenih poslova. Uslovi i način za ovakav vid zajedničkog izvršavanja poverenih poslova treba da budu uređeni uredbom Vlade.

Potom je, radi unapređenja međuopštinske saradnje, SKGO u saradnji sa MDULS, pripremila **Metodološko uputstvo za izradu sporazuma o međuopštinskoj saradnji**,

kako bi pomogla jedinicama lokalne samouprave da se odluče na saradnju u ovoj oblasti ali i da bi standardizovala način njenog ostvarivanja, jer se u praksi pokazalo da postoji velika potreba za pojašnjenjem finansijske strane međuopštinske saradnje, naročito u oblasti pripreme delova budžeta namenjenih finansiranju zajedničkih pravnih lica. Fokus je stavljen na ustupanje izvornih poslova i formiranje zajedničkih službi, organa i organizacija (pravobranilaštvo, lokalni ombudsman, energetska menadžer, vanredne situacije i šest inspekcija – komunalna, drumska, saobraćajna, prosvetna, sportska i turistička).

### SKGO modeli

- *Metodološko uputstvo za izradu sporazuma o međuopštinskoj saradnji SKGO:*  
<http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/SKGO%20-%20Metodolosko%20uputstvo%20za%20izradu%20sporazuma%20o%20MOS.pdf>
- U oblasti pravobranilaštva izrađena su dva modela sporazuma o saradnji:  
[http://www.skgo.org/modeli-akata?search=PRAVOBRANILA%C5%A0TVO&thematic=&subthematic=.](http://www.skgo.org/modeli-akata?search=PRAVOBRANILA%C5%A0TVO&thematic=&subthematic=)
- U oblasti zaštite prava građana na lokalnom nivou (lokalnog ombudsmana) takođe su izrađena dva modela:  
<http://www.skgo.org/modeli-akata?search=ombudsman&thematic=&subthematic=>
- Modeli sporazuma o saradnji u oblasti energetskog menadžmenta:  
<http://www.skgo.org/modeli-akata?search=menad%C5%BEer&thematic=&subthematic=>
- Svi modeli međuopštinske saradnje u oblasti inspekcijiskog nadzora:  
[http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2228/skgo-izradila-modele-sektorskih-sporazuma-za-uspostavljanje-medjuopstinske-saradnje.](http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2228/skgo-izradila-modele-sektorskih-sporazuma-za-uspostavljanje-medjuopstinske-saradnje)

### 5.2.5. Rezime

Princip efikasnosti je u doktrinu dobrog upravljanja došao iz koncepta novog javnog menadžmenta, koji naglasak stavlja na ekonomske vrednosti prilikom upravljanja javnim sektorom, efikasnost i delotvornost, autonomiju i veštine rukovodilaca, strateško planiranje i menadžment, sprovođenje javnih politika i na merenje rezultata. Efikasnost, kao maksimum rezultata uz minimum upotrebljenih resursa, treba posmatrati na nivou sistema, organizacije i svakog zaposlenog u organizaciji. Da bi se otklonila neefikasnost na nivou organizacije potrebno je izgraditi kvalitetnu i odgovarajuću organizacionu strukturu, adekvatnu i primerenu tehnologiju rada i adekvatnu organizacionu kulturu. Organizaciona efikasnost je u osnovi funkcionalne analize.

U kojoj meri su jedinice lokalne samouprave efikasne, može se meriti pomoću *Indeksa dobre uprave*, koji stavlja akcenat na vremensku stranu efikasnosti, tj. poštovanje rokova prilikom upravnog postupanja, postojanje jedinstvenog upravnog mesta i uslužnih centara, međusobnu saradnju jedinica lokalne samouprave i stepen implementacije pružanja usluga putem servisne magistrale organa i portala eUprava.

Tim instrumentima pridodaje se i funkcionalna analiza kao preduslov za primenu svih ostalih mehanizama za unapređenje efikasnosti funkcionisanja jedinica lokalne samouprave. Funkcionalnom analizom se otklanjaju problemi u funkcionisanju postojećih oblika organizovanja jedinica lokalne samouprave i strukturne slabosti u kontroli postavljenja i zapošljavanja na lokalnu, utvrđivanju razloga i posledica neadekvatnog broja zaposlenih, neusklađenosti broja rukovodilaca i zaposlenih i neravnoteža između broja zaposlenih na osnovnim i pratećim funkcijama. Pravilno uspostavljena unutrašnja organizacija i adekvatna sistematizacija organa, organizacija i institucija jedinica lokalne samouprave preduslov je efikasnog obavljanja svih poslova u njenoj nadležnosti!

Nakon otklanjanja većih neefikasnosti u upravi jedinice lokalne samouprave treba pristupiti popisu svih procesa u njoj, njihovoj standardizaciji i optimizaciji, kao sledećem koraku ka unapređenju efikasnosti. U tu svrhu, naročito kada je skraćivanje rokova u pitanju, odlično mogu da posluže modeli administrativnih postupaka kao i *model Procedure za unapređenje efikasnosti i uvođenje standarda u sprovođenju administrativnih postupaka*. Svaki od postupaka, a naročito one iz domena izvornih poslova, koji se ne nalaze u modelima MDULS i SKGO, moguće je optimizovati primenom metoda standardnih troškova i primenom metoda e-uprave (pre svega pristupanja servisnoj magistralni organa i pružanjem usluga putem portala eUprava).

Po definisanju, standardizaciji i optimizaciji administrativnih postupaka, dalje unapređenje je moguće povezivanjem različitih postupaka iz izvorne nadležnosti jedinica lokalne samouprave ili iz izvorne i poverene nadležnosti jedinica lokalne samouprave ili iz izvorne lokalne i republičke/pokrajinske nadležnosti u jedinstveno upravno mesto. U Priručniku je prikazano nekoliko tipova jedinstvenih upravnih mesta, koja su već počela sa radom u pojedinim JLS.

Poslednji mehanizam unapređenja efikasnosti jeste međuopštinska saradnja koja se ostvaruje posebnom vrstom sporazuma o međuopštinskoj saradnji, koja je znatno olakšana zakonskim izmenama iz 2018. godine i Metodološkim uputstvom i modelima koje je izradila SKGO. Najvažnija promena jeste da je sada međuopštinska saradnja moguća i u poslovima iz poverene nadležnosti.

## 5.2.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature

### Relevantni propisi

- Zakon o opštem upravnom postupku (*Službeni glasnik RS*, br. 18/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje).
- Zakon o državnoj upravi (*Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 – dr. zakon).
- Zakon o inspekcijском nadzoru (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2015, 44/2018 – dr. zakon i 95/2018)
- Zakon o elektronskoj upravi (*Službeni glasnik RS*, br. 27/2018)
- Zakon o registru administrativnih postupaka (*Službeni glasnik RS*, br. 44/2021).
- Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030 godine (*Službeni glasnik RS*, br. 42/2021).

### Modeli akata SKGO

- Modeli sporazuma o saradnji,  
<http://www.skgo.org/modeli-akata?search=PRAVOBRANILA%C5%A0TVO&thematic=&subthematic=>  
<http://www.skgo.org/modeli-akata?search=ombudsman&thematic=&subthematic=>  
<http://www.skgo.org/modeli-akata?search=menad%C5%BEer&thematic=&subthematic=>  
<http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2228/skgo-izradila-modele-sektorskih-sporazuma-za-uspostavljanje-medjuopstinske-saradnje>.
- Model baze administrativnih postupaka,  
<https://rap.sombor.rs/#>.
- Model Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u gradskoj upravi, stručnim službama i posebnim organizacijama,  
<http://skgo.org/files/fck/File/2016/modeli/I%20Model%20pravilnika%20Grad-SKGO.doc>.
- Model Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi, stručnim službama i posebnim organizacijama,  
<http://skgo.org/files/fck/File/2016/modeli/II%20Model%20pravilnika%20Opstina-SKGO.docx>.
- Modeli administrativnih postupaka,  
<http://www.skgo.org/modeli-administativnih-procedura>.
- Metodološko uputstvo za izradu sporazuma o međuopštinskoj saradnji SKGO,  
<http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/SKGO%20-%20Metodolosko%20uputstvo%20za%20izradu%20sporazuma%20o%20MOS.pdf>.

## Važne institucije

- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, [www.mduls.gov.rs](http://www.mduls.gov.rs).
- Stalna konferencija gradova i opština Srbije, [www.skgo.org](http://www.skgo.org).
- Portal eUprava, <https://euprava.gov.rs>.
- Kancelarija za IT i eUpravu, [www.ite.gov.rs](http://www.ite.gov.rs).
- Republički sekretarijat za javne politike, <https://rsjp.gov.rs/cir/>

## Literatura i drugi relevantni izvori

- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, 2019, *Jedinstveni popis poslova*, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Copy-of-Jedinstveni-popis-poslova.pdf?script=lat>.
- Radulović B., Marušić A., Vukotić Đ., 2010, *Analiza efekata propisa – priručnik*, Generalni sekretarijat Vlade Republike Srbije, <http://www.gs.gov.rs/doc/Analiza%20efekata%20propisa-prirucnik.pdf>.
- SIGMA, 2015, *Principi javne uprave*, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>.
- SKGO, 2018, *Indeks dobre uprave na lokalnom nivou*, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323\\_Brosura.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323_Brosura.pdf).
- SKGO, 2019, *Metodološko uputstvo za izradu sporazuma o međuopštinskoj saradnji*, <http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/SKGO%20-%20Metodolosko%20uputstvo%20za%20izradu%20sporazuma%20o%20MOS.pdf>.
- SKGO, 2020, *Unapređenje administrativne efikasnosti i delotvornosti na lokalnom nivou – primeri dobre prakse*, [http://skgo.org/storage/app/uploads/public/159/125/474/1591254749\\_Unapredjenje%20administrativne%20efikasnosti%20i%20delotvornosti%20na%20lokalnom%20nivou%20PRIMERI%20DOBRE%20PRAKSE%20WEB.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/159/125/474/1591254749_Unapredjenje%20administrativne%20efikasnosti%20i%20delotvornosti%20na%20lokalnom%20nivou%20PRIMERI%20DOBRE%20PRAKSE%20WEB.pdf).
- SwissPro, Partner Solutions d. o. o., 2018, *Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja – izvodi iz analize*, <https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/101-969-analiza-idu-60-jls-izvod-srpski.pdf>.
- Tomić, Z., 2002, *Upravno pravo – sistem* (četvrto doterano izdanje), Službeni list SRJ, Beograd.

### Izvori na engleskom jeziku

- Council of Europe, 2019, CM/Rec(2019) 3E – Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the supervision of local authorities' activities, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168093d066](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066).
- Council of Europe, 2007, CM/Rec(2007) 12E – Recommendation of the Committee of Ministers to member states on capacity building at local and regional level, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271).
- Council of Europe, 2007, CM/Rec(2007) 4E – Recommendation of the Committee of Ministers to member states on local and regional public services, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e).
- European Parliament and the Council of the European Union, 2016, Regulation of the European Parliament and of the Council for an open, efficient and independent European Union administration, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279\\_EN.html#title2](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.html#title2).
- European Parliament and the Council of the European Union, 2006, Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0123>.
- White House Website, Office of Management and Budget, 1993, Government Performance and Results Act , <https://web.archive.org/web/20070628194431/http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html>.
- GPRA modernisation Act, 2010, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-111hr2142enr/pdf/BILLS-111hr2142enr.pdf>.
- Research Network on EU Administrative Law, 2014, Introduction to the ReNeual Model Rules/Book I – General Provisions, [http://www.reneual.eu/images/Home/BookI-general\\_provision\\_2014-09-03\\_individualized\\_final.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/BookI-general_provision_2014-09-03_individualized_final.pdf).



## 5.3. DELOTVORNOST POSTUPANJA ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE

*Nema ničeg beskorisnijeg nego raditi sa velikom efikasnošću ono što uopšte ne treba raditi.*

Piter Draker

### KLJUČNI POJMOVI

Kvalitet  
Učinak  
Opšti okvir za samovrednovanje (CAF)  
ISO standardi  
Deregulacija  
Primenljivost

### KLJUČNE TEME

Odnos ciljeva i ostvarenih rezultata  
Unapređenje kvaliteta i orijentacija na korisnika  
Standardizacija i optimizacija procedura  
Analiza dokumenata javnih politika  
Delotvornost inspeksijskog nadzora

### 5.3.1. Pojam i karakteristike delotvornosti

**Delotvornost**, predstavlja poslednju kariku u optimizaciji javne uprave shodno načelima dobrog upravljanja, koja je prvobitno razvijena u okvirima doktrine novog javnog menadžmenta. U literaturi se kao sinonim za delotvornost često koristi i pojam efektivnost kao prevod engleskog naziva za delotvornost (engl. *effectiveness*). Pitanje delotvornosti je tesno povezano sa strateškim planiranjem, javnim politikama i merenjem efekata, ishoda, rezultata i učinka delatnosti javne uprave, jer za razliku od efikasnosti koju smo u prethodnom poglavlju objasnili kao ostvarivanje ciljeva uz minimalno korišćenje raspoloživih resursa, primenom mehanizama koji čine princip delotvornosti se dolazi do odgovora koji su najvažniji, pravi ciljevi, odnosno vrednosti za određenu zajednicu koji će najbolje doprineti ostvarenju javnog interesa. Za razliku od efikasnosti, čija je sadržina u osnovi kvantitativne prirode, delotvornost dodaje nadgradnju baveći se i pitanjima **kvalitativne prirode**. Zbog toga nešto što je efikasno neće uvek biti delotvorno i obrnuto, princip efikasnosti se nadgrađuje novim kategorijama kao što je merenje učinka, rezultata, ishoda i efekata. Delotvornost fokus stavlja na odnos postavljenih ciljeva i ostvarenih rezultata. Tako posmatrano,

taj odnos je i činjenično, empirijsko pitanje, koje ima svoju posebnu logiku i mehanizme merenja.

Međutim, šire gledano, princip delotvornosti može imati tri aspekta, odnosno **tri podvrste**:

- **pravni**,
- **društveni** i
- **ekonomski**.

1. Kada je **pravni aspekt delotvornosti** u pitanju, najvažnija je naravno delotvornost pravne zaštite – odnosno pravnih lekova. A pravo na delotvornu pravnu zaštitu je osnovno ljudsko pravo. To se pre svega, odnosi na delotvornu sudsku zaštitu, pa se zato njime nećemo baviti u ovom poglavlju. Odluke uprave treba da budu delotvorne i blagovremene, zasnovane na jasnim ciljevima, u skladu sa određenim potrebama, javnim interesima, da budu proporcionalne i donose se na najprikladnijem nivou u skladu sa načelom supsidijarnosti. (Načelo supsidijarnosti je jedno od osnovnih načela *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi* iz 1985. godine, prema kojoj je predviđeno da će se lokalni poslovi vršiti „pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima”, imajući u vidu obim i prirodu posla, zahteve efikasnosti i delotvornosti.) Cilj proučavanja delotvornosti pravnih normi je razumeti uslove pod kojima zakonodavstvo, uprava i pravosuđe delotvorno usmeravaju ponašanja građana i rezultiraju očekivanim i željenim društvenim promenama. Dakle i pravna delotvornost se bavi pitanjem ciljeva koji se žele ostvariti i procenom koliko se uspešno oni ostvaruju ili ne ostvaruju, poređenjem dobijenih rezultata sa zacrtanim ciljevima. Istraživanje pravne efikasnosti započinje identifikovanjem ciljeva pravne politike i kreće se ka proceni njihovog ostvarivanja, poređenjem postavljenih ciljeva sa dobijenim rezultatima. U situacijama u kojima, kao što je često slučaj, rezultati ne odgovaraju ciljevima, pažnja se posvećuje faktorima koji mogu objasniti jaz između normative i prakse. Dublje posmatrano, delotvornost pravnih normi je u tesnoj vezi sa njihovom primenljivošću. **Primenljivost** (koja se meri) može biti eksterna (odnosi se na institucije koje primenjuju norme) i interna (odnosi se na subjekte koji treba normi da se pridržavaju svojom voljom). Dakle, vidimo da je ovaj aspekt delotvornosti tesno povezan sa propisima tako da ćemo se njime posebno baviti kroz **analizu efekata propisa**.

2. Sledeća vrsta delotvornosti je **društvena delotvornost**. U njenoj osnovi je davanje odgovora na pitanje da li su ostvareni ciljevi socijalne politike i zaštitne određene kategorije građana? Delotvornost osim svog pravnog, socijalnog, ekonomskog, ima i etički, kulturološki, ideološki i politički aspekt, a koji svi zajedno mogu da utiču na delotvornost propisa, ali se time nećemo ovde baviti. Delotvornost je tesno povezana i sa principima odgovornosti u sistemu dobrog upravljanja, pa se često treba sagledavati objedinjeno.
3. **Ekonomska delotvornost** znači stepen ostvarenosti rezultata, odnosno ostvarivati rezultate rada koji su najbliži prethodno dobro postavljenim ciljevima.

Međutim, princip delotvornosti je deo i šireg koncepta upravljanja javnim sektorom koji je orijentisan na ishode, efekte i kvalitet sa **fokusom na korisnika**. Krajnji ishod delotvornog upravljanja jeste upravljanje koje je orijentisano na učinak. Upravljanje koje je orijentisano na učinak (performanse) predstavlja nadgradnju na upravljanje putem javnih politika i propisa dodavanjem **komponente kvaliteta**. Jedan od preduslova da bi se dosegao ovaj nivo upravljanja jeste **standardizacija svih usluga** koje neka upravna organizacija pruža, o čemu smo govorili u glavi 4.2. posvećenoj principu efikasnosti. Tek kada definiše sve svoje postupke i usluge, upravna organizacija (i jedinice lokalne samouprave) mogu da pokažu uspešnost u njihovom obavljanju.

### Primeri

Poseban značaj za povećanje *delotvornosti* ima princip *transparentnosti*, koji se posebno obrađuje u poglavlju 3.1. ovog priručnika.

Da parafraziramo reči poznatog pevača, frontmena irske grupe U2 – transparentnost je za povećanje delotvornosti javnog sektora isto što i penicilin za zarazne bolesti. (Bono Voks je u svom TED govoru imao u vidu korupciju.)

[https://www.ted.com/talks/bono\\_the\\_good\\_news\\_on\\_poverty\\_yes\\_there\\_s\\_good\\_news#t-621974](https://www.ted.com/talks/bono_the_good_news_on_poverty_yes_there_s_good_news#t-621974)

U nastavku ovog poglavlja obradićemo najznačajnije međunarodne i domaće izvore i standarde delotvornosti, a potom ćemo detaljno obraditi pitanja unapređenja kvaliteta u radu jedinica lokalne samouprave, standardizacije i optimizacije postupanja lokalne samouprave, analize efekata propisa i dokumenata javnih politika i delotvornosti inspekcijskog nadzora.

### 5.3.2. Međunarodni pravni izvori i standardi u oblasti delotvornosti

Princip delotvornosti se navodi u svakom od najvažnijih međunarodnih pravnih dokumenata o ljudskim pravima i slobodama ali mu se daje pre svega pravna sadržina:

- *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*, odredbe članova 22 i 25 stav 1;
- *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* (odredbe članova 2, 3, 17 stav 2, 22 stav 3, 23(4));
- *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (odredbe članova 5 stavovi 2 i 3, član 13, član 17; EKLP) i
- *Povelja Evropske unije o osnovnim pravima* (odredbe članova 41 koji reguliše pravo na dobru upravu i 47 koji reguliše pravo na delotvoran pravni lek).

#### Međunarodni standardi

- *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*,  
<http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/02/Univerzalna-deklaracija-o-ljudskim-pravima-1948.pdf>.
- *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*,  
<http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/02/Me%C4%91unardni-pakt-o-gra%C4%91anskim-i-politi%C4%8Dkim-pravima.pdf>.
- *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*,  
<http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/02/Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-osnovnih-sloboda-sa-izmenama-predvi%C4%91enim-Protokolima-11-i-14.pdf>.
- *Povelja Evropske unije o osnovnim pravima – nezvaničan prevod*,  
[http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images\\_files\\_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf](http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf).

#### Međunarodni standardi

*Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*

Član 13

„Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira na to jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.”

Domašaj ovog člana prostire se na različite povrede prava pojedinca uključujući tu i one izvršene odlukama iz domena upravnog postupka.

Iako je državama ostavljeno diskreciono ovlašćenje u pogledu odabira pravnih sredstava koja će pojedincima biti na raspolaganju po nacionalnom zakonodavstvu, kako bi se neko pravno sredstvo uopšte smatralo „pravnim lekom” u smislu Konvencije, neophodno je da se ispune određeni kriterijumi. Pre svega, neophodno je da nadležni organ kojem se pravni lek izjavljuje i koji povodom njega odlučuje poseduje realna ovlašćenja da po izjavljenom pravnom sredstvu rešava i da izrekne adekvatnu naknadu štete u slučaju da utvrdi povredu prava. Kriterijum delotvornosti podrazumeva kako „teorijsku” i „praktičnu” dostupnost (engl. *availability*), tako i dovoljnost (engl. *sufficiency*) pravnog sredstva u konkretnom slučaju. Najzad, ukoliko pojedinačno pravno sredstvo ne zadovoljava navedene kriterijume, uzima se u obzir „ukupnost pravnih lekova” u jednom pravnom sistemu.

*Evropski kodeks dobrog upravnog postupanja (The European Code of Good Administrative Behaviour)*, predložen od strane Ombudsmana EU, a usvojen od strane Evropskog parlamenta 2001. godine, bez posebnog određivanja sadržine svrstava princip delotvornosti unutar pojma dobre uprave.

Sa razvojem doktrine dobrog upravljanja, delotvornost dobija savremenu sadržinu, koja je nadgradnja nad pravnom osnovom. Tako je **Evropska Komisija** u *Beloj knjizi* iz 2001. godine razvila pet principa dobrog upravljanja: otvorenost, participacija, odgovornost, delotvornost i koherentnost. U *Beloj knjizi*, Komisija govori o delotvornosti u kontekstu sprovođenja u život ciljeva koji su utvrđeni javnim politikama. U tom dokumentu se navodi da politike moraju biti delotvorne i blagovremene, pružajući ono što je potrebno na osnovu jasnih ciljeva, procena budućeg uticaja i, ako je moguće, iskustava iz prošlosti. Delotvornost takođe zavisi od proporcionalnosti primene politika EU i od donošenja odluka na najprikladnijem nivou.

**Preporuka (2007) 7 o dobroj upravi državama članicama**, koju je usvojio Komitet ministara 20. juna 2007. godine, preporučuje vladama država članica da promovišu dobru upravu kroz organizaciju i funkcionisanje javnih vlasti koje će obezbediti efikasnost, delotvornost i vrednosti za dati novac. Ovi principi zahtevaju da države članice: postavle ciljeve i razviju indikatore za njihovo merenje, u cilju periodičnog praćenja i merenja ostvarivanja ovih ciljeva od javne uprave i službenika, obavežu javne vlasti da redovno proveravaju, u okviru zakona, da li se javne usluge pružaju po odgovarajućoj ceni i da li ih treba zameniti ili ukinuti, primoravaju javnu upravu da traži najbolja sredstva za postizanje najboljih rezultata, sprovodi odgovarajuće interno i eksterno nadgledanje (monitoring) akata i radnji javne uprave i njenih službenika.

### Međunarodni standardi

U kontekstu lokalne samouprave, a naročito principa delotvornosti njenog rada, čime ćemo se najviše baviti u ovom poglavlju najznačajnija je *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi* iz 1985. godine. Odredbom člana 4 Povelje, predviđeno je da će se lokalni poslovi vršiti „pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima”. Ali i tom prilikom, za prenošenja poslova na niže nivoe vlasti treba imati u vidu obim i prirodu posla, zahteve efikasnosti i delotvornosti.

<https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-serbian/168098bc1b>.

Kao treći princip **Strategije za inovacije i dobro upravljanje na lokalnom nivou** iz 2008. godine (kojom je Savet Evrope definisao 12 principa dobre demokratske vladavine), eksplicitno je naveden princip efikasnosti i delotvornosti (pogledajte poglavlje 4.2.).

Posle *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi*, kada je efikasnost lokalne samouprave u pitanju, naročito podvlačimo značaj sledećih dokumenata Saveta Evrope:

- *Preporuka CM/Rec (2007) 4 o lokalnim i regionalnim javnim uslugama* i
- *Preporuka CM/Rec (2007) 12 Saveta Ministara državama članicama o izgradnji kapaciteta na lokalnom i regionalnom nivou*, koja je usvojena na sastanku održanom 10. oktobra 2007. godine.

*Preporuka CM/Rec (2007) 4 o lokalnim i regionalnim javnim uslugama* insistira na tome da administrativne procedure treba organizovati na najefikasniji i delotvorniji način i da one moraju biti prilagođene korisnicima. U okviru Centra za ekspertizu dobrog upravljanja Saveta Evrope 2011. godine razvijen je izuzetno koristan **Instrument za merenje performansi (učinka) na lokalnom nivou**. (Instrument je dostupan na: <https://rm.coe.int/toolkit-on-performance-management-/168070c09f>.)

Pozivanje na princip delotvornosti može se naći i u dokumentima određenih organizacija kao što je **SIGMA dokument br. 27 Evropski principi za dobru upravu**. U prevodu na srpski jezik ovaj dokument je dostupan na internet stranici Narodne skupštine Republike Srbije: [http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/seio/sigma\\_23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/seio/sigma_23.pdf).

### 5.3.3. Pravni okvir u Srbiji

Delotvornost se pod tim konkretnim nazivom ne navodi u **Ustavu Republike Srbije**, mada se osnov može naći u članu 137 Ustava koji predviđa da se u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave.

U *Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji* iz 2021. godine, delotvornost ostaje **jedan od ključnih principa** reforme javne uprave.

Ono što se često zanemaruje jeste da strategija javne uprave ističe ulogu **okruga**, u povećanju **koordinacije** javnih poslova na njihovim područjima čime se dodatno povećava delotvornost javnog sektora. Da bi se taj cilj ostvario, potrebno je redefinisati pravni položaj okruga, ojačati njegove funkcije, organizacione, kadrovske i materijalne kapacitete.

Radi ostvarivanja rezultata javnih politika nije dovoljno samo doneti odgovarajuće propise. Vrlo bitna je i njihova potpuna primena i zato je nezamenljiva uloga i pravilan rad organa inspeksijskog nadzora, kako na republičkom, a možda još više i na lokalnom nivou (polazeći od te pretpostavke *Strategija reforme javne uprave* stavlja naglasak i na stručno usavršavanje inspektora, prilagođeno oblastima inspeksijskog nadzora).

Ova strategija takođe prepoznaje ujednačavanje lokalnih procedura i propisa kao mehanizama za ostvarivanje principa delotvornosti. U postupku formulisanja javnih politika i njihove realizacije putem odgovarajućih propisa značajno mesto i uloga daje se i **organizacijama civilnog društva, privatnom sektoru** i konsultacijama sa ovim značajnim zainteresovanim stranama.

Zakon o državnim službenicima u odredbi člana 6, Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u odredbi člana 17 i Zakon o javnim službama u odredbi člana 22, sadrže formulaciju, koja, osim za zakonitost i stručnost, predviđa **odgovornost službenika i za delotvornost svog rada**. O ovoj vrsti delotvornosti više reči će biti u poglavljima posvećenim upravljanju ljudskim resursima.

O delotvornosti u kontekstu Zakona o opštem upravnom postupku bilo je više reči u poglavlju 4.2., koje je posvećeno efikasnosti, naročito kada je bilo reči o razmeni podataka po službenoj dužnosti. Ovde samo podsećamo da je u pitanju dužnost ovlašćenog službenog lica u okviru organa uprave, predviđena odredbom člana 9 ZUP, da strankama omoguće celovito i uspešno ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa, kao i da ih tako i zaštite.

Krovnim dokumentom u oblasti inspeksijskog nadzora, Zakonom o inspeksijskom nadzoru delotvornost se nalazi u njegovim odredbama posvećenim:

- proceni rizika (član 9),
- usklađivanju (član 11),
- koordinaciji nadzora (član 12),
- primeni načela srazmernosti prilikom izricanja mera (član 25) i dr.

Taj zakon uspostavlja kriterijume za utvrđivanje delotvornosti inspeksijskog nadzora koji, u vidu pokazatelja, moraju biti sadržani u godišnjem izveštaju inspekcije (odredba člana 44). Zbog svega toga ćemo poseban deo ove glave posvetiti delotvornosti inspeksijskog nadzora na lokalnom nivou.

### 5.3.4. Princip delotvornosti u kontekstu lokalne samouprave

Delotvornost postupanja lokalne samouprave podrazumeva više različitih, međusobno povezanih činilaca, koji se, pre svega, tiču unapređenja kvaliteta rada lokalne samouprave, standardizacije i optimizacije postupaka, analize efekata propisa i dokumenta javnih politika, te delotvornosti inspeksijskog nadzora. U nastavu ćemo prikazati najvažnije karakteristike svakog od njih, uz navođenje mogućih puteva njihove uspešne primene u praktičnom radu jedinica lokalne samouprave.

#### 5.3.4.1. Unapređenje kvaliteta u radu jedinica lokalne samouprave

Jedno od specifičnih svojstava javnog sektora je odsustvo konkurencije u obavljanju njegovih poslova, što je posledica monopolskog obavljanja delatnosti u velikom broju oblasti. Zbog toga, kao i zbog krize ranijih modela države ka kojima se težilo, kao što su država blagostanja i socijalna država koja je u stanju da pruža veliki broj usluga građanima, teorija upravljanja javnim sektorom okrenula se pitanjima kvaliteta kako bi vratila i eventualno ojačala poverenje u državu i njenu upravu, poboljšala njihov imidž u javnosti i na kraju krajeva, opravdala izvesne beneficije i privilegije koje zaposleni u javnom sektoru imaju u odnosu na radnike u privatnom sektoru. Insistiranje na kvalitetu podrazumeva nadgradnju i naglasak ne samo na pitanjima delotvornosti, već na ***promeni kulture organizacije*** koja će postati trajno orijentisana na korisnika i rezultate rada, odnosno učinak.



Kvalitet se, kao i delotvornost, može ostvarivati na više načina:

- pravnim putem, propisima i kvalitetnom zaštitom prava korisnika;
- akreditacijom i sertifikacijom od strane eksternih evaluatora, bilo dobrovoljnom bilo obaveznom, (što je pristup dominantan u oblastima zdravstva, obrazovanja i privatizovanih usluga);
- definisanjem i propisivanjem standarda za ulazne parametre (broj zaposlenih), procese (čekanje na uslugu) i rezultate (zadovoljstvo korisnika) i
- organizacionim pristupom – u kojem viši menadžment uvodi organizacionu strategiju za poboljšanje kvaliteta – integrisano upravljanje kvalitetom.

Kvalitetno upravljanje obuhvata niz značajnih pitanja, kao što su:

- moderni stilovi vođstva,
- strateško planiranje,
- upravljanje ljudskim resursima,
- finansijsko upravljanje i
- niz drugih instrumenata koje obrađujemo u ovom priručniku, a što se sve zajedno danas naziva jednim imenom *menadžment totalnog kvaliteta* (MTK).

**Menadžment totalnog kvaliteta** (engl. *Total Quality Management – TQM*) je stil upravljanja prilagođen javnoj upravi, načelima evropskog administrativnog prostora i dobrog upravljanja.

Na evropskom tlu najpoznatija njegova vrsta je CAF (engl. *Common Assessment Framework*) ili **zajednički okvir za samoprocenjivanje** koji je autentično evropski, izrađen od strane Evropske mreže javne uprave (EUPAN) i Evropskog instituta za javnu upravu (EIPA).

Menadžment totalnog kvaliteta je proces **stalnog** unapređenja kvaliteta rada, organizacionih procesa, usluga i rezultata u svim aspektima organizacije. To je sistemski pristup upravljanju koji zahteva **stalne analize**, zasnovan na identifikaciji i proceni performansi pojedinih organizacionih aspekata unutrašnjih jedinica (strategija, procedura, ponašanja, usluga), definisanju mera za njihovo poboljšanje, sprovođenju mera u život i ponovnoj analizi i reviziji uspeha.

### Primeri

TMK je nastao proučavanjem japanskog koncepta KAIZEN – koji znači **neprekidno poboljšavanje organizacije kroz analizu potreba korisnika**. Njegovu suštinu plastično opisuje primer načina na koji japanski urbanisti projektuju staze u njihovim javnim parkovima. Metod je u suštini jednostavan, a u centar stavlja građane koji svakodnevno prolaze kroz park, i koji će sami, svakodnevnim prolascima kroz park napraviti staze koje će se kasnije i urbanističkim aktima „legalizovati” i građevinski finalizovati – odnosno, betonirati utabane (najfrekventnije, „najefikasnije”) staze kojima su korisnici parka prolazili.

Zahvaljujući KAIZEN pristupu, 70-ih godina XX veka veliki broj japanskih kompanija (od kojih su mnoge i danas poznate), počele su da istiskuju međunarodne kompanije sa svog tržišta i da se šire na inostrana tržišta, što je izazvalo veliki interes niza naučnih institucija za njega, i bilo krajem prošlog veka (ili milenijuma) prevedeno u koncept menadžmenta totalnog kvaliteta.

Upravljanje putem menadžmenta totalnog kvaliteta odlikuju sledeće karakteristike:

- Proces kontinuiranog unapređenja kvaliteta rada, organizacionih procesa, usluga i rezultata,
- Orijentacija ka korisniku,
- Posvećenost kvalitetu i liderstvu od strane višeg rukovodstva,
- Planiranje i organizovanje rada,
- Upotreba nekog sistema menadžmenta kvalitetom,
- Obrazovanje i obuka,
- Uključenost i timski rad,
- Merenje i povratne informacije,
- Promena organizacione i komunikacione kulture i
- Organizaciono učenje.

Ocena ispunjenosti standarda kvaliteta najčešće se zasniva na samoproceni, koja se vrši timskim radom ili njenom kombinacijom sa eksternom evaluacijom.

Postoji veliki broj instrumenata za unapređenje kvaliteta u jedinicama lokalne samouprave a mi ćemo u nastavku poglavlja obraditi dva najznačajnija instrumenta – opšti okvir za samovrednovanje (CAF) i ISO standarde.

### Opšti okvir za samovrednovanje (CAF – Common Assessment Framework)

CAF je razvila radna grupa **Evropske mreže za javnu upravu – EUPAN** (<https://www.eupan.eu/>) za inovacije u javnom sektoru 2000. godine. Periodično je usavršavan i unapređen na osnovu korisničkog iskustva, tako da postoje verzije iz 2002, 2006, 2013. i 2020. godine. U pitanju je originalno evropski (austrijski) instrument za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi, koji se primenjuje u više od 50 država uključujući sve države EU i koji predstavlja preduslov za povlačenje sredstava iz strukturnih fondova EU.

#### Primeri

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je prvi srpski organ uprave koji će implementirati ovaj alat za upravljanje kvalitetom:

<http://mduls.gov.rs/saopstenja/mduls-prvi-primenjuje-evropski-alat-za-upravljanje-kvalitetom-rada/?script=lat>

U pitanju je jednostavan i lako upotrebljiv instrument za merenje efikasnosti i delotvornosti, konstruisan u obliku **upitnika**. Analiza se sprovodi jednom godišnje ili jednom u dve godine a pogodan za procenu kvaliteta uprave i na nacionalnom i na lokalnom nivou. Suštinski se radi o upitniku za samoprocenu koji čini oko 200 pitanja. *Samo(pro) ocenjivanje* je suštinska karakteristika CAF-a i uključuje sve grupe zaposlenih u organizaciji, što bi trebalo da ima blagotvoran uticaj na nivo informisanosti i komunikacije u organizaciji, a naročito doprinosi organizacionom učenju. Ovaj upitnik prate i upitnik o procesu unapređivanja i o zrelosti organizacije.

Na osnovu dobijenih ocena iz analize, sačinjava se **akcioni plan** za poboljšanje funkcionisanja organizacije. CAF se sastoji od devet oblasti koje se smatraju osnovom izvrsnosti organizacije. Prvih pet su upravljačke prakse u organizaciji koje određuju šta organizacija radi i kako pristupa svojim zadacima (engl. *enablers*):

1. vođstvo,
2. strategija i planiranje,
3. ljudi,
4. partnerstva i resursi i
5. procesi.

Ostala četiri kriterijuma odnose se na rezultate koje je organizacija postigla u pojedinim segmentima:

1. rezultati u odnosu na ljude,
2. rezultati orijentacije ka građanima/korisnicima,
3. rezultati u vezi sa društvenom odgovornošću i
4. rezultati u odnosu na ključne pokazatelje rada.

Razvoju i promociji CAF posvećeni su i:

- skupovi korisnika, te održavanje Evropske konferencije o kvalitetu koja je instrument za razmenu dobrih praksi i praktičnih iskustava,
- dodela Evropske nagrade za javni sektor (EPSA) – od 2007. godine za primere najbolje prakse u određenim oblastima i
- izbor nacionalnih korespondenata za CAF i dr.

### Primeri

Više o nagradama koje se dodeljuju upravama svih nivoa vlasti:  
<https://www.epsa2019.eu/>

### *ISO standardi u lokalnoj samoupravi*

**Međunarodna organizacija za standardizaciju – ISO** jeste globalna mreža nacionalnih organizacija za standarde osnovana radi osiguranja kvaliteta proizvoda i usluga. ISO modeli su posebno popularni u privatnom sektoru, ali su prihvaćeni i u javnom sektoru. Standardi se na taj način odnose na proizvode, usluge, materijale, procese, sisteme, a ISO 9001 standard (verzija 2015) se primenjuje u preko milion organizacija u 180 zemalja i univerzalno je primenljiv na sve vrste organizacija (<http://www.iso.org/iso/home.html>). Primena ISO standarda garantuje da organizacija u kojoj se oni sprovode ima sistem upravljanja kvalitetom koji redovno revidiraju unutrašnji i spoljašnji revizori, kao i da konstantno radi na njenom unapređenju.

Osnova ISO sistema su četiri komponente: posvećenost rukovodstva, potrebni resursi, pružanje usluga i merenje, analiza i unapređenje sistema. Akcenat se stavlja na kontinuirano nadgledanje, merenje i primenu korektivnih mera kako bi se osiguralo kontinuirano unapređenje organizacije.

Nova verzija standarda iz 2015. godine ima 10 grupa zahteva. Njima su izvršena određena prilagođavanja i promene u oblastima promene strukture, terminologije, razumevanja organizacije i njenog konteksta, uvođenja zahteva za upravljanje rizikom, upravljanja dokumentima i ukidanja nerazumljivih „preventivnih mera”. S obzirom na to da je nastao u privrednom ambijentu, primena ISO standarda u lokalnoj samoupravi nije jednostavna, pa ga treba još prilagođavati specifičnostima javne uprave.

### Primeri

Opštinska uprava opštine Medveđa dobila je sertifikat sistem menadžmenta kvalitetom standarda SRPS ISO 9001:2015 13. avgusta 2018. godine. Radi unapređenja kvaliteta usvojen je pravilnik koji služi kao osnovni i stalni dokument za sprovođenje i održavanje sistema menadžmenta kvalitetom i njime je definisana: politika kvaliteta, organizaciona struktura i dokumenta potrebna za primenu sistema upravljanja kvalitetom.

Opštinska uprava opštine Medveđa uspostavlja, dokumentuje, primenjuje i održava ovaj sistem i neprekidno poboljšava njegovu delotvornost kroz: primenu politike kvaliteta, primenu dokumenata sistema menadžmenta kvalitetom i stalnu orijentaciju ka korisnicima.

Interne provere i preispitivanja sistema menadžmenta kvalitetom od strane rukovodstva koriste se za nadzor nad funkcionisanjem sistema, praćenje efekata, analizu stanja, iniciranje korektivnih mera i identifikaciju mogućnosti za poboljšanje. Mrežom procesa prikazan je redosled i međusobno delovanje procesa.

Primenom ovih standarda u svom radu OU Medveđa se konstantno prilagođava zahtevima okruženja, zahtevima korisnika usluga, potrebama odeljenja i službi, meri zadovoljstvo korisnika usluga, realizuje postavljene zahteve i inovira interne procedure i uputstva o radu.

Za svaki proces, pojedinačno, prikazanom mapom procesa, utvrđuju se veze predmetnog procesa sa ostalim procesima u organizaciji, zahtevani ulazni elementi i očekivani izlazni elementi iz procesa, resursi koji su potrebni da se obezbedi njihova dostupnost, odgovornosti i ovlašćenja za proces, rizici i prilike u skladu sa odgovarajućim zahtevima, vrednovanje procesa i primena potrebnih izmena da se obezbedi da proces ostvaruje predviđene rezultate i mere poboljšavanja procesa i sistema menadžmenta kvalitetom.

Indeks dobre uprave SKGO je prepoznao značaj unapređenja kvaliteta i na osnovu toga je formulisan indikator pod nazivom „standardi za postupanje pri pružanju usluga gradske/opštinske uprave”. Preporuka IDU je da jedinice lokalne samouprave uspostave sertifikovan sistem upravljanja kvalitetom usklađen sa međunarodnim standardom, a koji se redovno kontroliše i analizira.

### 5.3.4.2. Standardizacija i optimizacija postupaka

Da bi neka jedinica lokalne samouprave uspešno i delotvorno ostvarila svoje ciljeve i racionalno raspolagala svojim materijalnim i ljudskim resursima, ona mora da, kao i svaka druga organizacija, naročito u javnom sektoru, **standardizuje svoje procedure**. Standardizacija se može definisati kao uspostavljanje odgovarajućeg postupka za utvrđivanje jednakih i ponavljajućih elemenata pojedinih radnih operacija, odnosno načina rada u kome se određene radne operacije ili njihovi delovi rutinski izvode na isti način u svim situacijama iste vrste. O značaju standardizacije upečatljivo je pisao još nemačkih sociolog i teoretičar sistema Niklas Luman, kao o **legitimitetu**, odnosno podršci od strane građana, koji upravne organizacije stižu na taj način (poznata je njegova sintagma „legitimitet kroz proceduru“).

Standardizacijom se ostvaruju **četiri vrlo bitna cilja svakog procesa**:

- opravdava (legitimiše) se njegov ishod;
- smanjuje proizvoljnost i mogućnosti zloupotrebe;
- povećava se delotvornost tih operacija, i celih organizacija i
- štite osnovne društvene/lokalne vrednosti i interesi (realizuje zaštitna funkcija postupka u upravnoj organizaciji).

Kao što smo već naveli u prethodnim poglavljima, MDULS i SKGO su, u saradnji sa resornim ministarstvima, izradili 188 modela administrativnih procedura kako bi ih standardizovali. Ti modeli su uputstvo kako za postupajuće službenike, tako i za građane o tome šta je potrebno da pribave od dokumentacije kako bi uspešno podneli zahtev za realizaciju svog prava. Taj zahtev je takođe standardizovan u obliku obrasca koji se može, zajedno sa modelima procedura, pronaći u elektronskoj bazi modela administrativnih procedura koja treba da bude dostupna na internet stranici svake jedinice lokalne samouprave.

#### SKGO modeli

Modeli administrativnih procedura:

<http://www.skgo.org/modeli-administrativnih-procedura>

Modeli koji su izrađeni od strane MDULS i SKGO tiču se:

1. poverenih poslova, koji se na isti način imaju obavljati u svakoj jedinici lokalne samouprave u Srbiji i koji su dodatno odobreni od strane sektorskih ministarstava u čijoj su nadležnosti određeni povereni poslovi i

2. najučestalijih i najtipičnijih izvornih poslova JLS. Budući da izvorne poslove uređuju same JLS, modeli ovih postupaka treba da posluže kao predlog kako bi ove poslove trebalo urediti a svaka JLS ih može prilagoditi u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima.

Zbog toga ćemo u narednim redovima detaljnije obraditi pitanje modela administrativnih procedura, odnosno videti šta su obavezni elementi svake od procedura, kako se one optimizuju i usklađuju sa standardizovanim modelima.

Vrlo je bitno da se elementi svake administrativne procedure imaju u vidu kada se one **normiraju propisima**, što je u direktnoj vezi sa kvalitetom propisa. Loše propisana procedura, bez svih potrebnih elemenata otvoriće puno pravnih praznina i stvoriti niz problema u svakodnevnom radu zaposlenih u lokalnoj samoupravi.

Osnovni elementi svake administrativne procedure su sledeći:

- ko pokreće postupak i na koji način;
- prilozi (dokazi) za odlučivanje u postupku koji dostavlja stranka;
- podaci o kojima se vodi službena evidencija i koji se pribavljaju po službenoj dužnosti;
- pravni osnov za odlučivanje u postupku;
- akt kojim se odlučuje u postupku;
- zakonski i preporučeni rok za rešavanje predmeta i
- uputstvo o pravnom sredstvu.

Na osnovu napred navedenih elemenata se izrađuje **tabelarni prikaz faza sprovođenja administrativnog postupka**, **hodogram administrativnog postupka** i, na kraju, **obrazac zahteva stranke**.

**Optimizacija administrativnog postupka** je proces njegove analize i pojednostavljenja, kako bi se on učinio jasnim, preciznim, transparentnim, efikasnijim i delotvornijim. Cilj optimizacije je takav postupak koji ne sadrži nepotrebne zahteve za stranku i nepotrebno joj ne troši vreme i novac.

Optimizacija kreće od propisa i uključuje njihovo:

1. ukidanje (deregulaciju),
2. konsolidaciju (objedinjavanje često nelogično „razbacanih” normi u logične, jasnije formulisane celine) i
3. racionalizaciju (uklanjanje preklapanja i nekonzistentnosti propisa).

Nakon toga se pristupa identifikaciji procedura i njihovom pojednostavljenju kroz tzv. smanjenje administrativnih opterećenja. Prilikom analize propisa treba dati odgovore na sledeća pitanja:

- Ima li potrebe za posebnim postupkom odnosno da li postupak može postati sastavni deo prethodnog postupka (pripojiti mu se);
- Da li je moguće konkretan cilj postići deregulacijom;
- Da li je moguća samoregulacija.

(Samoregulacija znači da se regulisanje nekog pitanja može prepustiti različitim organizacijama i udruženjima građana i privrednika.)

Potom se pristupa izradi **predloga za optimizaciju** i davanja odgovarajućih preporuka koje treba da sadrži odgovore na pitanja šta, kako, zašto i na koji način treba unaprediti i optimizovati i da li u tu svrhu treba donositi novi propis ili izmeniti i dopuniti postojeći. Dalje, predlog obavezno treba da sadrži **preporuke u pogledu svih troškova** (pogledajte poglavlje 4.2.), što uključuje i ukidanje dvostrukih naplata taksi, eliminaciju nezakonitog naplaćivanja taksi/naknada (u nekim JLS prisutna je pojava da se za realizaciju prava iz izvornog delokruga, propisuje naplaćivanje republičke administrativne takse), smanjivanje naplaćivanja iznosa, promenu načina naplate i obračuna troškova.

Druge grupe preporuka, nakon sprovedene analize postupaka, ticala bi se **eliminacije nepotrebnih dokaza i priloga** koji se traže za realizaciju nekog prava (pre svega kroz dalje unapređenje razmene podataka po službenoj dužnosti između različitih delova sistema konkretne jedinice lokalne samouprave), promenu odgovarajućih obrazaca u skladu sa tim, eliminaciju korišćenja pečata i dr.

Treća grupa preporuka tiče se **obrasca i sadržine zahteva, postupka odlučivanja i donošenja odluke**. One bi trebalo da se konkretno tiču najviše uvođenja pune **digitalizacije** (od podnošenja zahteva, do donošenja odluke po njemu), uvođenja informisanja strana elektronskim putem o toku postupka, eliminisanja nepotrebnih koraka u postupku odlučivanja, spajanje dve ili više procedura, uvođenja jedinstvenog upravnog mesta, i uvođenja javnog registra akata, odnosno prakse. Ceo ovaj proces mora da bude potpuno transparentan i u njega podjednako treba da budu uključeni svi zaposleni u jedinicama lokalne samouprave, građani i privrednici.



## Primeri

Kao primer sprovođenja postupka optimizacije može da posluži Projekat Vlade za smanjenje administrativnog opterećenja privrede (<https://epapir.rsjp.gov.rs/>), koji je prepoznat kao jedan od prioriteta u oblasti regulatorne reforme, sa ciljem smanjenja administrativnih troškova (pre svega za privrednike) i procenta njihovog učešća u ukupnom BDP-u. Ovaj cilj će se postići pojednostavljenjem, optimizacijom ili ukidanjem nepotrebnih administrativnih postupaka (najmanje 30% najčešćih i najskupljih) i ostalih uslova za poslovanje i uspostavljanjem elektronskog portala (eRegistar) na kome će se naći sve informacije o administrativnim postupcima i ostalim uslovima za poslovanje u RS.

Istim ciljevima, i kada su u pitanju građani, i privreda, mogu da se rukovode jedinice lokalne samouprave – da optimizuju (i digitalizuju) određeni procenat najčešćih i „najskupljih” procedura koje su u njihovoj izvornoj nadležnosti.

U prethodnim poglavljima smo naveli da je u cilju normiranja optimizacije SKGO izradila *Model procedure za unapređenje efikasnosti i uvođenje standarda u sprovođenju administrativnih postupaka*. Na osnovu te procedure izrađena je Instrukcija, a koja je, tokom 2019. godine, u manje ili više promenjenom obliku usvojena u 15 pilot-jedinica lokalne samouprave. Instrukcija je bila interni akt, kojim je Procedura bila uključena u organizacione propise jedinica lokalne samouprave (pogledajte poglavlje 4.2).

Procedurom za unapređenje efikasnosti i uvođenje standarda u sprovođenju administrativnih postupaka se bliže uređuju međusobni odnosi organizacionih jedinica, pravila postupanja i načina rada pri:

- prijemu, protoku, rešavanju i arhiviranju predmeta,
- primeni modela administrativnih postupaka,
- uspostavljanju i upravljanju registrom administrativnih postupaka,
- vođenju evidencija, izveštavanju, ujednačavanju upravne prakse,
- praćenju izmena propisa i informisanju stranaka o izmenama propisa i pravima i
- drugim pitanjima od značaja za unapređenje efikasnosti rada.

Takođe, Procedura predviđa formiranje **radne grupe** (sastavljene od rukovodilaca odgovarajućih organizacionih jedinica), koja je nadležna da utvrđuje **listu administrativnih procedura** koje se sprovode u njihovoj lokalnoj samoupravi, unosi nove i menja postojeće procedure, vrši nadzor nad njihovim sprovođenjem i predlaže mere za otklanjanje nepravilnosti u primeni procedura.

Modelom procedure normiran je postupak usklađivanja procedura jedinica lokalne samouprave sa SKGO modelima administrativnih postupka.

Nakon unošenja procedure u listu i bazu procedura svaki zaposleni koji primenjuje procedure u svom radu imaće sledeće obaveze:

- obavezu sprovođenja administrativnog postupka na način i u skladu sa modelom administrativnog postupka i odlukom Radne grupe, u pogledu koraka pri sprovođenju postupka i informacija koje se daju strankama u vezi sa administrativnim postupkom, informacija koje se traže od stranke, potrebne dokumentacije i priloga, naplate administrativnih taksi i naknada, preporučenih rokova;
- obavezu primene obrasca zahteva koji generiše registar, osim obrazaca propisanih republičkim propisom;
- obavezu pribavljanja izjave/saglasnosti stranke za razmenu/pribavljanje podataka o kojima se vodi službena evidencija i
- obavezu otklanjanja drugih nepravilnosti utvrđenih nalazom o sprovođenju modela administrativnih postupaka.

Sve procedure se unose u bazu (registar) procedura koja se nalazi na internet stranici JLS, odnosno e-registar kao elektronsku bazu svih podataka koji se odnose na administrativne postupke koji se sprovode u lokalnoj samoupravi.

Zaposleni u uslužnom centru ili organizacionoj jedinici koja pruža informacije građanima, **informisaće građane** o administrativnim postupcima, o svim informacijama o postupcima koje se nalaze u registru. Način pružanja informacija zavisi od izabranog načina dostavljanja traženih informacija od strane zainteresovanog lica.

Procedura ustanovljava i mehanizam za praćenje **broja i frekventnosti usluga** iz izvorne i poverene nadležnosti jedinice lokalne samouprave. Na osnovu praćenja broja i frekventnosti usluga stvara se osnova za izradu **periodičnih analiza** i preduzimanje mera kojim bi se gradska/opštinska uprava organizovala na racionalniji, efikasniji i delotvorniji način.

Na osnovu detaljne i precizne evidencije predmeta u kojima se postupa može se izbeći i **sprečiti višestruko odlučivanje o istoj upravnoj stvari**. Organi uprave jedinica lokalne samouprave bi trebalo da spreče višestruko odlučivanje o istoj upravnoj stvari, tj. „ping-pong efekat”. Reč je o situaciji u kojoj o jednom istom predmetu prvostepeni odnosno drugostepeni organ odlučuju više puta. Drugim rečima, u jednom istom predmetu dolazi više puta do poništavanja prvostepene odluke i vraćanja stvari na ponovno odlučivanje prvostepenom organu, bez meritornog odlučivanja drugostepenog organa

o predmetu. Problem koji se ovde javlja jeste činjenica da predmet svaki put kad dođe do drugostepenog organa, po žalbi dobija novi broj. Tako se jedan te isti predmet više puta računa u normu prvostepenom odnosno drugostepenom organu, a stranke ne uspevaju da ostvare ili zaštite svoja prava. Zato, organi JLS treba da ustroje evidenciju kojom se prate predmeti dok rešenje ne postane pravnosnažno, koristeći mogućnosti koje pruža savremena digitalna tehnologija (npr. predmet ima trajnu oznaku, koja ga prati dok ne postane pravnosnažan, bez obzira na to da li je i koliko puta u datom predmetu izjavljena žalba odnosno tužba). Da bi cilj uspostavljanja navedene evidencije bio potpun, potrebno je ustrojiti mehanizam za prioritarno rešavanje takvih predmeta.

### 5.3.4.3. Analiza efekata propisa i dokumenata javnih politika

Analiza efekata propisa deo je jednog koncepta, proisteklog iz doktrine Novog javnog menadžmenta koji se bazirao na **upravljanju javnim sektorom putem propisa**, sa ciljem da se primenom metoda prethodne analize (*ex-ante*) i naknadne analize (*ex-post*) dođe do boljih propisa koji će samo usmeravati, bez nepotrebnog kočenja tokova društvenog života u nekoj državi.

Istorijski posmatrano taj pristup upravljanju (upravljanje putem propisa) ima tri komponente od kojih je svaka, manje ili više, prisutna i u našem pravnom sistemu. To su:

1. **deregulacija** („giljotina propisa”, optimizacija administrativnih procedura i dr.),
2. **poboljšanje kvaliteta propisa** (analiza efekata propisa i dr.) i
3. **regulativni menadžment** (upravljanje javnim politikama, njihova koordinacija i dr.).

Da bi se došlo do boljih propisa i da do zaključaka ne bi dolazilo „učenjem na svojim greškama” (engl. *trial and error method*), potrebno je stalno prisustvo elemenata:

- uključivanje zainteresovanih strana kroz konsultacije (**participacija**),
- pažljiva i precizna **analiza efekata propisa** (koja se još naziva i engl. *regulatory impact assessment*), i
- primena mera **administrativnog pojednostavljenja** (o čemu smo pisali u prethodnom delu ove glave).

Budući da *ex-ante* i *ex-post* analize efekata predstavljaju značajan analitički proces kojim se analizira delotvornost politika i propisa one su pojedinim zakonima predviđene kao obavezujuće.

Odredbom člana 48 Zakona o budžetskom sistemu predviđena je **obavezna procena finansijskih efekata** propisa na budžet, uključujući i propise **lokalnih vlasti**.

### Propisi

#### *Zakon o budžetskom sistemu*

#### Član 48

„... Obrazloženje zakona, drugog propisa ili drugog akta dostavljenog Narodnoj skupštini, Vladi ili nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti radi utvrđivanja predloga, odnosno usvajanja, mora sadržati procenu finansijskih efekata koje će takav zakon, drugi propis ili drugi akt, imati na budžet.

Procena iz stava 1 ovog člana mora sadržati podatke o tome da li se predloženim zakonom, drugim propisom ili drugim aktom, povećavaju ili smanjuju budžetski prihodi i primaanja ili rashodi i izdaci za budžetsku godinu i za naredne dve fiskalne godine.

[...]

Odredbe ovoga člana na odgovarajući se način primenjuju na vanbudžetske korisnike i jedinice lokalne vlasti.”

*Nadležni izvršni organ, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi je veće jedinice lokalne samouprave.*

Sa druge strane, kada su u pitanju dokumenti javnih politika, predviđeni Zakonom o planskom sistemu, takođe postoji **obaveza analize njihovih efekata**.

### Propisi

#### *Zakon o planskom sistemu*

Prema odredbi člana 2 (stav 1 tačka 7) analiza efekata je: „analitički proces koji se sprovodi tokom procesa planiranja, formulisanja i usvajanja javnih politika i propisa, u cilju sagledavanja promene koju treba postići, njenih elemenata i uzročno-posledičnih veza između njih i izbora optimalnih mera za postizanje ciljeva javnih politika (*ex-ante* analiza efekata), kao i tokom i nakon sprovođenja već usvojenih javnih politika i propisa, u cilju vrednovanja učinaka, preispitivanja i unapređenja tih javnih politika, odnosno propisa (*ex-post* analiza efekata)”.

Važno je napomenuti i da je analiza efekata javnih politika i propisa detaljnije uređena **Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika**.

## Priručnici

Noviji dokumenti objavljeni od strane Republičkog sekretarijata za javne politike dostupni su od 2020. godine – *Priručnik za analizu efekata javnih politika i propisa*:

<https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-21012021-1-srb.pdf>

i *Priručnik za utvrđivanje troškova javnih politika i propisa*:

<https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-utvrđivanje-troskova-javnih-politika-i-propisa.pdf>.

*Priručnici su zasnovani na Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije i pratećim uredbama, a namenjeni su prvenstveno službenicima u ministarstvima i ostalim organima i organizacijama državne uprave, pored ostalog i s obzirom na specifičnosti planskog sistema i budžetske procedure na republičkom nivou. Međutim, procesi, koncepti i metodi izloženi u priručnicima su relevantni i za druge nivoe vlasti i druge aktere koji učestvuju u izradi planskih dokumenata i propisa i koji upravljaju njihovim sprovođenjem.*

S obzirom na to da dobro upravljanje predstavlja nadgradnju nad principom zakonitosti, IDU je analizu efekata propisa predvideo kao jedan od indikatora dobrog upravljanja na lokalnom nivou. Prema IDU analiza efekata propisa koje donose JLS predstavlja sistematičan pristup lokalne samouprave vršenju poslova iz svojih izvornih i poverenih nadležnosti. Analiza daje odgovor na pitanje da li će novi propisi ili izmena postojećih u određenoj oblasti imati onakav efekat kakav je JLS planirala. Preporuka je da se analiza vrši za sve propise koje usvaja skupština jedinice lokalne samouprave. Vrlo je bitno da JLS sistematizuje radno mesto (ili organizacionu jedinicu) za praćenje efekata propisa i prikupljanje podataka u pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Više o analizi efekata propisa predstavljeno je u poglavlju posvećenom odgovornosti za razvoj lokalne zajednice.

### 5.3.4.4. Delotvornost inspeksijskog nadzora

Kao što smo već videli, u delu poglavlja posvećenom pravnom regulisanju principa delotvornosti u Srbiji, Zakon o inspeksijskom nadzoru (ZIN) na više mesta insistira na poštovanju principa delotvornosti. Sa druge strane, grupa inspeksijskih poslova spada u krug poslova koji se često poveravaju jedinicama lokalne samouprave. Prema odredbi člana 22 Zakona o lokalnoj samoupravi u pitanju su inspeksijski poslovi iz oblasti prosvete, zdravstva, zaštite životne sredine, rudarstva, prometa roba i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, i dr.

Za delotvornost inspeksijskog nadzora, ali i funkcionisanja JLS kao celine, najznačajnija su pitanja prikupljanja, praćenja i analize stanja u oblasti inspeksijskog nadzora, planiranje inspeksijskog nadzora, preventivno delovanje inspekcije i koordinacije inspeksijskog nadzora nad poslovima iz izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave, pa ćemo im u nastavku posvetiti više pažnje. Analiza sprovedena na osnovu IDU u 60 pilot-jedinica lokalne samouprave 2018. godine, pokazala je da se funkcije prikupljanja podataka, praćenja i analize stanja u oblasti inspeksijskog nadzora ne vrše u svim jedinicama lokalne samouprave kao i da organizaciono i funkcionalno nije rešeno pitanje koordinacije inspeksijskog nadzora. To odstupa od obaveze inspekcije propisane članom 8 ZIN prema kome su one dužne da **prikupljaju podatke, prate i analiziraju stanje iz svog delokruga**. Ta funkcija se obavlja pomoću kontrolnih lista, sprovođenjem anketa, istraživanjem javnog mnjenja i drugim metodama neposrednog i statističkog prikupljanja podataka, dobijanjem podataka od drugih organa i organizacija javnog sektora, kao i analizom inspeksijske, upravne, sudske i poslovne prakse.

### SKGO modeli

Na sajtu SKGO objavljeni su modeli kontrolnih lista za četiri inspekcije koje vrše nadzor nad izvornim poslovima. U pitanju su komunalna, inspekcija za puteve, inspekcija za drumski saobraćaj i poreska inspekcija:

<http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1547/inspeksijski-nadzor-na-lokalu-modeli-kontrolnih-lista-za-inspekcije>

Prikupljanje podataka je u osnovi delotvornosti rada lokalnih inspekcija, a samim tim i ostvarivanja ciljeva koje su lokalne samouprave zacrtale svojim propisima. Njihovo obavljanje bilo bi najcelishodnije vršiti primenom funkcionalnog principa u okviru organizacione jedinice nadležne za poslove inspeksijskog nadzora, za sve inspekcije.

U tesnoj vezi sa prethodnim su i **planovi inspeksijskog nadzora**. Prema odredbi člana 10 stav 2 ZIN jedinice lokalne samouprave su **obavezne** da sačinjavaju strateške (više-godišnje) i godišnje planove nadzora. Godišnji planovi nadzora moraju biti propraćeni izrađenim operativnim planovima za njihovo sprovođenje. Po stepenu opštosti na prvom mestu je strateški plan koji se potom konkretizuje godišnjim planom.

Odredbama člana 10 stavova 3 i 4 ZIN propisana je sadržina plana inspeksijskog nadzora. Prilikom izrade plana potrebno je pribaviti mišljenje **Koordinacione komisije za inspeksijski nadzor**.

Ministar ili imalac javnog ovlašćenja u oblasti koja vrši inspekcijski nadzor u određenoj oblasti pravilnikom propisuju tzv. posebne elemente plana određenog inspekcijskog nadzora.

Od značaja za rad lokalnih inspekcija, kako u oblasti poverenih tako i izvornih poslova značajni su sledeći pravilnici:

- Pravilnik o posebnim elementima, odnosno kriterijumima za procenu rizika, učestalosti vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu procene rizika i posebnim elementima plana inspekcijskog nadzora u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja,
- Pravilnik o posebnim elementima, odnosno kriterijumima za procenu rizika, posebnim elementima plana inspekcijskog nadzora i učestalosti vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu procene rizika u oblasti komunalnih delatnosti i
- Pravilnik o posebnim elementima procene rizika, učestalosti vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu procene rizika i posebnim elementima plana inspekcijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine.

### SKGO modeli

U oblasti izvornih poslova posebne elemente plana propisuju nadležni organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, odgovarajućim pravilnicima. Kako bi olakšao njihovu izradu SKGO je izradio:

- Model pravilnika o posebnim elementima procene rizika, učestalosti vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu procene rizika i posebnim elementima plana inspekcijskog nadzora komunalne inspekcije iz izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave  
<http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Model%20pravilnika%20o%20posebnim%20elementima%20procene%20rizika%20.doc>
- Metodologiju za postupak određivanja posebnih elemenata procene rizika i sprovođenje postupka procene rizika komunalne inspekcije iz izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave  
<http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Metodologija%20-%20odredjivanje%20posebnih%20elemenata%20procene%20rizika.docx>

Preventivno delovanje inspekcija predviđeno je članom 13 ZIN, i ono se uglavnom realizuje kroz transparentnost svih aktivnosti inspekcija.

**Koordinacija inspekcijskog nadzora nad izvornim poslovima jedinica lokalne samouprave.** Odredbom člana 12 ZIN predviđeno je da JLS treba da formiraju **organizacionu jedinicu radi koordinacije poslovima iz izvorne nadležnosti** koja bi predstavljala pandan Koordinacionoj komisiji za inspekcijski nadzor Vlade kada su u pitanju inspekcijski

poslovi iz republičkog delokruga. Radi olakšavanja obavljanja tog posla, MDULS je objavilo ***Stručno-metodološka objašnjenja za koordinaciju i vršenje nadzora u upravnim okruzima i jedinicama lokalne samouprave*** (<http://mduls.gov.rs/obavestjenja/obavestjenje-4/?script=lat>), u kojima se nalazi model rešenja kojim se formira ta organizaciona jedinica i dijagram koordinacije.

### 5.3.5. Rezime

Za razliku od principa efikasnosti koji obuhvata odnos ciljeva i resursa za njihovo ostvarivanje, princip delotvornosti se odnosi na postavljanje pravih ciljeva i odnos postavljenih ciljeva i ostvarenih rezultata. Osim kvantitativne delotvornosti ima i svoju kvalitativnu stranu. Tri su osnovne podvrste delotvornosti: pravna, društvena i ekonomska. Delotvorno delovanje uvek je posvećeno unapređenju svog kvaliteta i orijentisano na korisnika. Krajnji cilj svih instrumenata povećanja delotvornosti je ostvarivanje dubljih efekata i uticaja u društvu i promena organizacione kulture cele uprave. U ovom poglavlju najveća pažnja posvećena je pitanjima unapređenja kvaliteta rada lokalne samouprave, standardizacije i optimizacije lokalnih aktivnosti, analizi efekata propisa i dokumenata javnih politika i delotvornosti inspekcijskog nadzora.

Od mehanizama za povećanje kvaliteta u radu jedinica lokalne samouprave posebno su obrađeni opšti okvir za samovrednovanje (CAF) i ISO standardi, kao oblici menadžmenta totalnog kvaliteta. U osnovi oba instrumenta nalazi se stalno poboljšavanje organizacije uprave jedinica lokalne samouprave do koga se dolazi analizom potreba korisnika usluga.

Standardizacija i optimizacija postupaka jedinice lokalne samouprave, kao instrument za povećanje njene delotvornosti, smanjuje proizvoljnost i mogućnost zloupotrebe. U ovoj glavi pokazano je kako se pravilno izrađuje model administrativne procedure za izvorne poslove JLS, koje elemente obavezno mora da sadrži i kako se procedura ispravno normira. Na osnovu napred navedenih elemenata se izrađuje tabelarni prikaz faza sprovođenja administrativnog postupka, hodogram administrativnog postupka i, na kraju, obrazac zahteva stranke. Takođe, pokazano je kako se izrađuje predlog za optimizaciju administrativne procedure, te da on treba da sadrži preporuke u pogledu troškova, izbacivanja nepotrebnih priloga i dokaza, obrasca zahteva, načina odlučivanja i donošenja odluke. Ove poslove bi, prema SKGO Modelu procedure za unapređenje efikasnosti i uvođenje standarda u sprovođenju administrativnih postupaka trebalo da obavlja za to posebno formirana grupa. Vrlo bitan aspekt optimizacije postupanja jedinica lokalne samouprave jesu praćenje i analiza frekvencije pruženih usluga i sprečavanje odlučivanja u istoj upravnoj stvari.



Obaveza jedinica lokalne samouprave je obavezna procena finansijskih efekata propisa na budžet i analiza efekata dokumenata javnih politika, za šta se preporučuje sistematizovanje posebnog radnog mesta ili organizacione jedinice za praćenje efekata propisa i prikupljanje podataka.

Na kraju, za delotvornost celog sistema svake jedinice lokalne samouprave i ostvarivanje ciljeva njenih propisa jako je bitan kvalitetan inspekcijski nadzor i pitanja prikupljanja, praćenja i analize stanja u oblasti inspekcijskog nadzora, planiranja inspekcijskog nadzora i preventivno delovanje inspekcije i koordinacije inspekcijskog nadzora nad poslovima iz izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave, koja se detaljno obrađuju uz navođenje primera i modela SKGO.

### 5.3.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature

#### Relevantni propisi

- 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, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 i 118/2021).
- Zakon o državnoj upravi (*Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 – dr. zakon).
- Zakon o državnim službenicima (*Službeni glasnik RS*, br. 8/16).
- Zakon o javnim službama (*Službeni glasnik RS*, br. 21/16, 113/17, 113/17 – dr. zakon i 95/18).
- Zakon o inspekcijskom nadzoru (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2015, 44/2018 – dr. zakon i 95/2018).
- Zakon o opštem upravnom postupku (*Službeni glasnik RS*, br. 18/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje).
- Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (*Službeni glasnik RS*, br. 21/2016, 113/2017, 113/2017 – dr. zakon, 95/2018 i 114/2021).
- Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (*Službeni glasnik RS*, br. 8/2019).
- Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (*Službeni glasnik RS*, 8/2019).

- Pravilnik o posebnim elementima, odnosno kriterijumima za procenu rizika, učestalosti vršenja inspeksijskog nadzora na osnovu procene rizika i posebnim elementima plana inspeksijskog nadzora u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja (*Službeni glasnik RS*, br. 61/18).
- Pravilnik o posebnim elementima, odnosno kriterijumima za procenu rizika, posebnim elementima plana inspeksijskog nadzora i učestalosti vršenja inspeksijskog nadzora na osnovu procene rizika u oblasti komunalnih delatnosti (*Službeni glasnik RS*, br. 61/18).
- Pravilnik o posebnim elementima procene rizika, učestalosti vršenja inspeksijskog nadzora na osnovu procene rizika i posebnim elementima plana inspeksijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine (*Službeni glasnik RS*, br. 45/18, 59/19).
- Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji (*Službeni glasnik RS*, br. 9/2014, 42/2014 – ispr. i 54/2018).

### **Modeli akata SKGO**

- *Modeli administrativnih procedura*,  
<http://www.skgo.org/modeli-administrativnih-procedura>.
- *Modeli kontrolnih lista za komunalnu, inspekciju za puteve, drumski saobraćaj i porešku inspekciju*,  
<http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1547/inspekijski-nadzor-na-lokalu-modeli-kontrolnih-lista-za-inspekcije>.
- *Model pravilnika o posebnim elementima procene rizika, učestalosti vršenja inspeksijskog nadzora na osnovu procene rizika i posebnim elementima plana inspeksijskog nadzora komunalne inspekcije iz izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave*,  
<http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Model%20pravilnika%20o%20posebnim%20elementima%20procene%20rizika%20.doc>.
- *Metodologiju za postupak određivanja posebnih elemenata procene rizika i sprovođenje postupka procene rizika komunalne inspekcije iz izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave*,  
<http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Metodologija%20-%20odredjivanje%20posebnih%20elemenata%20procene%20Orizika.docx>.

### **Važne institucije**

- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, [www.mduls.gov.rs](http://www.mduls.gov.rs).
- Republički sekretarijat za javne politike, [www.rsjp.gov.rs/cir](http://www.rsjp.gov.rs/cir)
- Koordinaciona komisija za inspeksijski nadzor, [www.inspektor.gov.rs](http://www.inspektor.gov.rs).

## Literatura i drugi relevantni izvori

- Evropski ombudsman, 2002, *Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja*, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/sr/3510>.
- Radulović B., Marušić A., Vukotić Đ., 2010, *Analiza efekata propisa - priručnik*, Generalni sekretarijat Vlade Republike Srbije, <http://www.gs.gov.rs/doc/Analiza%20efekata%20propisa-prirucnik.pdf>.
- SIGMA, 2015, *Principi javne uprave*, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>.
- SKGO, 2018, *Indeks dobre uprave na lokalnom nivou*, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323\\_Brosura.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323_Brosura.pdf).
- SKGO, 2019, *Metodološko uputstvo za izradu sporazuma o međuopštinskoj saradnji*, <http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/SKGO%20-%20Metodolosko%20uputstvo%20za%20izradu%20sporazuma%20o%20MOS.pdf>.
- SKGO, 2020, *Unapređenje administrativne efikasnosti i delotvornosti na lokalnom nivou – primeri dobre prakse*, [http://skgo.org/storage/app/uploads/public/159/125/474/1591254749\\_Unapredjenje%20administrativne%20efikasnosti%20i%20delotvornosti%20na%20lokalnom%20nivou%20PRIMERI%20DOBRE%20PRAKSE%20WEB.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/159/125/474/1591254749_Unapredjenje%20administrativne%20efikasnosti%20i%20delotvornosti%20na%20lokalnom%20nivou%20PRIMERI%20DOBRE%20PRAKSE%20WEB.pdf).
- SwissPro, Partner Solutions d. o. o., 2018, *Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja – izvodi iz analize*, <https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/101-969-analiza-idu-60-jls-izvod-srpski.pdf>.

## Izvori na engleskom jeziku

- Council of Europe, 2007, CM/Rec(2007) 12E – *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on capacity building at local and regional level*, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271).
- Council of Europe, 2007, CM/Rec(2007) 4E – *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on local and regional public services*, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e).
- Commission of the European Communities, 2001, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428, Brussels, [http://aei.pitt.edu/1188/1/european\\_governance\\_wp\\_COM\\_2001\\_428.pdf](http://aei.pitt.edu/1188/1/european_governance_wp_COM_2001_428.pdf).

- European Parliament and the Council of the European Union, 2016, *Regulation of the European Parliament and of the Council for an open, efficient and independent European Union administration*,  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.html).
- Savet Evrope, Generalni direktorat, Ljudska prava i vladavina prava, 2013, *Vodič za dobru praksu u pogledu domaćih pravnih lekova*,  
<https://rm.coe.int/vodic-za-dobru-praksu-u-pogledu-domacih-pravnih-lekova/1680695aaa>.
- Council of Europe, 12 principles of Good Government,  
<https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>.
- Council of Europe, 2007, *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*,  
<https://rm.coe.int/16807096b9>.



---

## 6. ANTIKORUPCIJA

Korupcija je fenomen star koliko i država. Prvi zapisi u kojima se pominje podmićivanje državnih službenika datiraju još iz IV veka p. n. e.. Korupcija je **sistemska pojava, koja se širi i vertikalno, i horizontalno, jer razara temelje i vrednosti svakog društva, uništava institucije i ekonomiju i dugoročno, vodi u bedu i siromaštvo**. Cenu visoko rasprostranjene korupcije, pred kojom društvo godinama „zatvara oči“, na kraju, uvek plaćaju građani iz najsiromašnijih slojeva društva.

Od nastanka korupcije postoji i potreba ljudi da se suprotstave ovom fenomenu, koji je neodvojivi deo ljudskog društva, pa je uporedo sa pojmom korupcije, nastao i pojam antikorupcije odnosno borbe protiv korupcije. Korupcija kao sistemska pojava sa više lica zahteva složen pristup počevši od odgovarajućih kodeksa i zakonskih i institucionalnih mera, pa preko organizovanja i udruživanja građana i aktivista, kako bi se zajedno angažovali i suprotstavili širenju korupcije. U ovom procesu, uloga medija je, takođe, veoma značajna, naročito u delu istraživačkog novinarstva i objavljivanja informacija do kojih se ne može uvek doći putem zvaničnog zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

---

## 6.1. MEHANIZMI ZA PREVENCIJU I SANKCIONISANJE KORUPCIJE NA LOKALNOM NIVOU

*Ukoliko neko ima monopol nad pružanjem određene usluge, ima diskreciona ovlašćenja da donese odluku hoće li korisnici dobiti uslugu ili ne, i ako ne postoji javna kontrola procesa donošenja takve odluke, povećavaju se šanse da dođe do korupcije, nezavisno od toga da li se to dešava u bogatoj ili siromašnoj državi, u javnom ili privatnom sektoru.*

Robert Klitgard, profesor na Harvardu i koautor knjige *Korumpirani gradovi*

### KLJUČNI POJMOVI

Antikorupcija  
Antikorupcijski mehanizmi  
Javni interes  
Javni funkcioner  
Javni službenik  
Borba protiv korupcije  
Korupcija  
Dobro upravljanje  
Sukob interesa  
Prevenција korupcije  
Prevenција  
Uzbunjivanje  
Lokalna samouprava  
Organizacije civilnog društva  
Mediji  
Informisanje  
Informacije od javnog značaja

### KLJUČNE TEME

Agencija za sprečavanje korupcije  
Pravni i institucionalni okvir za antikorupciju  
Međunarodni antikorupcijski standardi  
Antikorupcijski mehanizmi  
Dobro upravljanje  
Javni resursi  
Javni interes  
Lokalni antikorupcijski plan  
Plan integriteta  
Pojavni oblici korupcije  
Sprečavanje sukoba interesa  
Sprečavanje korupcije  
Borba protiv korupcije  
Ekonomski aspekti korupcije  
Uzbunjivanje  
Informacije od javnog značaja

### 6.1.1. Pojam korupcije i ključne definicije

**Korupcija** je, kao predmet pravnih, socioloških, politikoloških i filozofskih rasprava, prisutna kroz čitavu istoriju. Definicije korupcije se mogu podeliti na tradicionalne i savremene. Među **tradicionalna shvatanja korupcije** ubrajamo Platonovo, Aristotelovo, Polibijevo i Monteskievo objašnjenje korupcije kao „kvarenje vlasti”, vladanja koje nije u opštem interesu, tj. interesu političke zajednice – države. Drugi pristup, unutar tradicionalnog shvatanja korupcije razvili su Makijaveli i Ruso, koji su smatrali da je korupcija **moralno kvarenje ljudi**, odnosno poništavanje društvenih vrednosti i vrlina kod građana.

Jedna od široko prihvaćenih savremenih definicija korupcije je ona koju je ponudio profesor Vito Tanzi, bivši profesor i direktor Odseka za ekonomiju Univerziteta u Vašingtonu, a prema kojoj korupcija postoji „**ukoliko dođe do namernog kršenja načela nepristrasnosti pri donošenju odluka u cilju prisvajanja neke pogodnosti za sebe ili za neko povezano lice**”. Budući da ne postoji idealna definicija korupcije, treba reći da je Tanzijeva definicija najbolja kojom se raspolaže, ali pri njenoj primeni uvek treba razmišljati da se **nepristrasnost ocenjuje u kontekstu odgovornosti za obavljanje javne funkcije ili službe**.

Korupcija se najčešće javlja u vidu sticanja privatne koristi putem zloupotrebe javnih resursa, pa se većina mehanizama za jačanje odgovornosti u oblasti upravljanja javnim resursima iz poglavlja 1.2. ovog priručnika može podvesti i pod kontrolne mehanizme za suzbijanje korupcije.

#### Propisi

Definicija korupcije iz Zakona o sprečavanju korupcije Republike Srbije, član 2, stav 1, tačka 1: „Korupcija je odnos koji nastaje korišćenjem službenog ili društvenog položaja ili uticaja radi sticanja koristi za sebe ili drugoga.”

**Pojavni oblici korupcije** su brojni, pa se u savremenim teorijama o javnoj upravi mnoštvo fenomena podvodi pod korupciju i postoji više različitih podela korupcije. Teško je postići stručni konsenzus o tome šta se sve može smatrati korupcijom i koji je obim i sadržina tog pojma danas. U stručnoj literaturi, ali i u medijima i u svakodnevnom životu, postoji tendencija da se svako postupanje koje odstupa od propisanih normi i principa dobre uprave u javnom sektoru smatra koruptivnim. Čim se pomene javna funkcija, odnosno moć odlučivanja po sopstvenom nađenju, koja iz nje proizlazi, to građane odmah asocira na korupciju i javlja se moralna osuda. Ipak, u javnom sektoru



nije uvek lako ustanoviti da je neko ponašanje koruptivno, da li je postojala namera da se javni resursi zloupotrebe u privatne svrhe ili je uzrok nepoštovanja zakona i principa dobrog upravljanja čisto neznanje. I jedno i drugo je uobičajena pojava, naročito u društvima u razvoju.

Postoje i različite **podele korupcije**, na onu na najvišem nivou, „veliku” (engl. *grand corruption*) i „sitnu” (engl. *petty corruption*); političku, administrativnu i korupciju na nivou odnosa unutar institucije ili individualnih odnosa i transakcija (institucionalni ili privatni sukob interesa). Korupcija na najvišem nivou može podrazumevati izmenu i prilagođavanje pravnog, strateško-planskog i institucionalnog okvira u interesu manje grupe ljudi koja ima političku ili finansijsku moć. Najčešće se sreće u oblasti upravljanja prirodnim i javnim resursima, ali i u oblasti urbanizma i građevinarstva. Na svakodnevnom nivou građani se suočavaju sa primerima „sitne” korupcije – primanje mita, prisne veze i favorizovanje prijatelja i rodbine (kronizam i nepotizam), pružanje usluge za uslugu, trgovina javnim uslugama ili uticajem. Različiti oblici i vidovi korupcije su međusobno povezani, često proizlaze jedni iz drugih i nije ih uvek lako razgraničiti.

## Primeri

*Dobrim ljudima nisu potrebni zakoni da bi se ponašali ispravno, loši ljudi nalaze način da zaobiđu zakone.*

Platon

Korupcija se uvek dešava u „sivoj zoni”, pod velom tajne, iza očiju javnosti i zbog toga je nije lako dokazati. Sticanje političke ili druge moći, pristup javnim resursima i diskrecija u odlučivanju, uz postojanje sukoba interesa stvaraju „plodno tlo” za rasprostranjivanje korupcije. Ipak, da li će se neko upustiti u koruptivne radnje ili ne, samo delimično zavisi od integriteta pojedinca, a mnogo je više određeno time koliko je veliki interes (kolika je potencijalna dobit od korupcije). Takođe zavisi od toga koliko su delotvorni institucionalni, sistemski mehanizmi – drugim rečima, koliko je veliki rizik da će korupcija biti prepoznata i sankcionisana (Klitgard, R., Meklin-Abaroa, R., Lindzi Peris, H., *Korumpirani gradovi*).

Vredna je pažnje i kategorija prividne korupcije ili sukoba interesa. Sukob interesa ne mora uvek da znači da je korupcija prisutna, ali ukoliko sistemski i preventivni mehanizmi za sprečavanje sukoba interesa nisu dobro postavljeni, javnost može imati percepciju da korupcija postoji i tamo gde je nema. Isto tako, korupciju lako možemo prevideti i tamo gde postoji, jer je dobro sakrivena iza formalno postavljenog institucionalnog okvira i prividno „zakonitog” postupanja.

TIPOVI SUKOB A INTERESA		
Pojam	Situacija	Postoji ili sukob interesa?
<p><b>Pretpostavljeni ili percipirani sukob interesa</b> znači da postojanje privatnog interesa zaposlenog može neprimereno uticati na obavljanje njegovih zaduženja, bez obzira da li je to stvarno tako. To znači da je zaposleni u situaciji u kojoj se trećim licima (javnosti) čini da njegov privatni interes može uticati na obavljanje konkretnih zaduženja.</p>	<p>Službenica koja radi na izdavanju građevinskih dozvola ima brata koji ima građevinsku firmu u istoj opštini.</p>	<p>Nema stvarnog sukoba interesa, ali se nazire potencijalni sukob interesa. Takođe, percepcija javnosti može biti takva da brat službenice ostvaruje korist iako nije podneo nijedan zahtev.</p> <p>Privatni interes <b>izgleda kao da utiče</b> na nepristrasnost i objektivnost u obavljanju poslova.</p>
<p><b>Potencijalni sukob interesa</b> nastaje kada zaposleni ima privatni interes koji bi mogao da bude u sukobu sa zaduženjima koja će dobiti u budućnosti. To znači da je zaposleni u situaciji da privatni interes u budućoj konkretnoj situaciji može uticati na obavljanje njegovih zaduženja.</p>	<p>Brat službenice podnosi zahtev za izdavanje građevinske dozvole za izgradnju zgrade na teritoriji ove opštine.</p>	<p>Prisutan je potencijalni sukob interesa, jer postoji mogućnost da službenica dobije predmet svog brata na obradu. Percipirani sukob interesa može postojati i u ovoj situaciji.</p> <p>Privatni interes <b>može da utiče</b> na nepristrasnost i objektivnost u obavljanju poslova.</p>
<p><b>Stvarni sukob interesa</b> nastaje kada je privatni interes zaposlenog u direktnom sukobu sa njegovim zaduženjima i odgovornostima. To znači da je zaposleni u situaciji da njegov privatni interes već utiče na obavljanje konkretnih zaduženja.</p>	<p>Službenici je dodeljen predmet njenog brata i ona prihvata da na njemu radi.</p>	<p>Postoji stvarni sukob interesa.</p> <p>Privatni interes <b>utiče</b> na nepristrasnost i objektivnost u obavljanju poslova.</p>

Još jedna teorija zasniva se na ekonomskim uzrocima i aspektima korupcije: svako ograničenje ili zatvaranje tržišta (roba, ljudi i kapitala) kroz administrativne zabrane ulaska ili kroz netržišno povlašćivanje određenih subjekata dovodi do **monopola** i **ograničavanja konkurencije** (Begović, B., *Ekonomska analiza korupcije*). Subjekti koji su već „unutar sistema” ubiraju takozvanu „rentu” koja je razlika između cene rada, proizvoda ili usluge na tržištu i cene koja se postiže u sistemu u kome je konkurencija ograničena. „Rentu” omogućavaju dozvole za uvoz ili izvoz, različite vrste subvencija i podsticaja,

licence (obavezne dozvole) za obavljanje određene delatnosti, na primer za bavljenje mobilnim telekomunikacijama ili emitovanje TV programa, profesionalne dozvole za rad u određenom sektoru (dozvole za obavljanje taksi prevoza, na primer) itd. Iz pozicije javne uprave, najvažnije pitanje je da li je u sistemu planiranja i sprovođenja javnih politika dozvoljeno onima koji žele da učestvuju u prisvajanju „rente” da odlučujuće utiču na te javne politike, kojima se ona stvara. Upravo iz tih razloga pokrenuta je inicijativa za usvajanje Zakona o lobiranju i Zakona o kontroli državne pomoći. Pre svega, organi javne vlasti treba da raspolažu preventivnim i reaktivnim mehanizmima u slučaju da zainteresovani privredni subjekti požele da utiču na državu da uvede administrativni monopol u jednom sektoru ili grani kojim će proizvođači u srodnim oblastima biti dovedeni u neravnopravan položaj. **Kada se konkurencija ograniči otvoreno ili prikriveno, a to je posledica uticaja zainteresovanih privrednih subjekata, odnosno interesnih grupa, korupcija može nesmetano da se odvija.** Takvo određenje korupcije ukazuje na njene ključne komponente: postojanje **namere** (umišljaja, u pravnom smislu) i **lične koristi**, odnosno, **koristi povezanih lica**.

### 6.1.2. Međunarodni standardi i konvencije u oblasti antikorupcije

**Antikorupcijske konvencije.** Republika Srbija ili njene pravne prethodnice ratifikovale su nekoliko međunarodnih konvencija od značaja za sprečavanje korupcije i borbu protiv nje:

- Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije,
- Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunske protokole,
- Krivičnopravnu konvenciju Saveta Evrope o korupciji,
- Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji Saveta Evrope,
- Konvenciju Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenog kriminalom i
- Građanskopravnu konvenciju Saveta Evrope o korupciji.

## Međunarodni standardi

### RATIFIKOVANE KONVENCIJE UJEDINJENIH NACIJA

#### *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije*

*(United Nations Convention against Corruption – UNCAC)*

Konvencija je usvojena 31. oktobra 2003 (rezolucija 58/4), a stupila je na snagu 14. decembra 2005. godine. UNCAC je prvobitno potpisalo 111 država, a danas ima 140 potpisnica i ratifikovalo ju je 187 zemalja. Srbija je ovu povelju ratifikovala odmah po stupanju na snagu, 20. decembra 2005. godine. Obaveze država potpisnica konvencije odnose se na sprovođenje: 1) preventivnih mera u javnom i privatnom sektoru, osim u oblasti finansiranja političke aktivnosti, 2) dekriminalizacije kroz izvršenje zakona i inkriminisanje širokog spektra krivičnih dela, 3) međunarodne saradnje, uključujući uzajamnu pravnu pomoć, posebno u pogledu izručenja i vođenja istrage, 4) povraćaja dobara i sredstava koja su koruptivnim radnjama prebačena u druge zemlje, i 5) tehničke saradnje i razmene informacija. Ključni podsticaj za potpisivanje Konvencije bio je odeljak o povraćaju sredstava, naročito za zemlje iz kojih su nekadašnje političke elite nezakonito prebacile u inostranstvo ogromne svote novca.

[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_ratifikaciji\\_konvencije\\_ujedinjenih\\_nacija\\_protiv\\_korupcije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_konvencije_ujedinjenih_nacija_protiv_korupcije.html)

#### *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunski protokoli*

*(United Nations Convention against Transnational Organized Crime – UNTOC)*

Konvencija je usvojena 15. novembra 2000. godine (rezolucija 55/25), a stupila je na snagu 29. septembra 2003. godine. UNTOC je potpisalo 147 država, a do 26. jula 2018. Konvenciji je pristupilo ukupno 190 zemalja. Srbija je ovu povelju ratifikovala 6. septembra 2001. godine. UNTOC predstavlja veliki iskorak u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, jer su njenim potpisivanjem države članice potvrdile ozbiljnost problema, kao i potrebu za jačanjem kontinuirane međunarodne saradnje u cilju rešavanja problema organizovanog kriminala. Države koje su ratifikovale ovaj instrument obavezale su se na primenu niza mera protiv transnacionalnog i domaćeg organizovanog kriminala (učeeće u organizovanim kriminalnim grupama, pranje novca, korupcija i ometanje pravde), usvajanje novih i opsežnih okvira za izručenje, uzajamnu pravnu pomoć i saradnju u sprovođenju zakona, kao i da će promovisati borbu protiv organizovanog kriminala putem podizanja svesti i stručne podrške u jačanju kapaciteta nacionalnih vlasti. Konvencija je dopunjena sa još tri konkretna protokola koji se odnose na specifične oblasti i pojavne oblike organizovanog kriminala: **Protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, posebno ženama i decom, Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, i Protokol protiv neovlašćene proizvodnje i trgovine oružjem, njegovim delovima i komponentama i municijom.**

[https://www.paragraf.rs/propisi\\_download/zakon\\_o\\_potvrđivanju\\_konvencije\\_ujedinjenih\\_nacija\\_protiv\\_transnacionalnog\\_organizovanog.pdf](https://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon_o_potvrđivanju_konvencije_ujedinjenih_nacija_protiv_transnacionalnog_organizovanog.pdf)



## Međunarodni standardi

### RATIFIKOVANE KONVENCIJE SAVETA EVROPE

*Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji* usvojena je 27. januara 1999. godine, a Srbija ju je ratifikovala 2002. godine. Konvencija je usvojena kao odgovor na činjenicu da „korupcija predstavlja pretnju vladavini prava, demokratiji i ljudskim pravima, podrića dobru vladavinu, pravičnost i socijalnu pravdu, uništava konkurenciju, ometa ekonomski razvoj i ugrožava stabilnost demokratskih institucija i moralne osnove društva” i potrebu da se nastavi međunarodna saradnja u krivičnim pitanjima. Povelja predstavlja doprinos već uspostavljenoj saradnji na globalnom nivou i zasniva se na *Programu akcije protiv korupcije* koji je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope (1996) i drugim rezolucijama koje uspostavljaju principe za borbu protiv korupcije i razradu međunarodnih pravnih instrumenata, u skladu sa Programom. U maju 1998. godine, usvojena je i *Rezolucija (98) 7*, kojom se odobrava delimičan i prošireni sporazum o osnivanju *Grupe država za borbu protiv korupcije* – GRECO, čiji je cilj unapređivanje sposobnosti njenih članica za borbu protiv korupcije u skladu sa poštovanjem njihovih obaveza u ovoj oblasti.

[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_potvrđivanju\\_krivičnopravne\\_konvencije\\_o\\_korupciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrđivanju_krivičnopravne_konvencije_o_korupciji.html)

*Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji* Saveta Evrope iz 2003. godine Republika Srbija je ratifikovala 2007. godine. Ovaj protokol je značajan jer omogućava širu primenu Akcionog programa protiv korupcije iz 1996. godine, jer bliže definiše mere koje treba sprovoditi na nacionalnom nivou, kao i načine praćenja primene antikorupcijskih mera. [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/07/zakon\\_o\\_potvrđivanju\\_dodatnog\\_protokola\\_uz\\_krivičnopravnu\\_konvenciju\\_o\\_korupciji\\_-\\_srb.doc?pismo=lat](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/07/zakon_o_potvrđivanju_dodatnog_protokola_uz_krivičnopravnu_konvenciju_o_korupciji_-_srb.doc?pismo=lat)

*Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenog kriminalom* iz 2003. godine, ratifikovana je 2009. godine. Konvencija definiše okvir za sprovođenje zajedničke krivične politike u borbi protiv teškog kriminala, koji predstavlja međunarodni problem. Jedna od metoda je i lišavanje kriminalaca prihoda stečenih kroz razne vrste kriminala, ali je za ostvarivanje tog cilja bilo neophodno da se uspostavi adekvatan sistem međunarodne saradnje koji će dobro funkcionisati. Ova konvencija oslanja se na *Konvenciju Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom* iz 1990. godine, *Rezoluciju 1373 (2001)* Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija o pretnjama za međunarodni mir i bezbednost koje su prouzrokovane terorističkim aktima, kao i na *UN konvenciju o suzbijanju finansiranja terorizma*.

[http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2009\\_03/t03\\_0160.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2009_03/t03_0160.htm)

*Građanskopravnu konvenciju Saveta Evrope o korupciji* iz 1999. godine, ratifikovana je 2007. godine. Predstavlja dodatni doprinos antikorupcijskim naporima iz *Programa akcije protiv korupcije* iz 1996. godine, naročito u delu osiguranja pravične naknade licima koja su pretrpela štetu.

[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_potvrđivanju\\_gradjanskopravne\\_konvencije\\_o\\_korupciji.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrđivanju_gradjanskopravne_konvencije_o_korupciji.html)

Međunarodne konvencije koje je Srbija ratifikovala postale su deo domaćeg prava. Međutim, imajući u vidu način na koji su formulisane odredbe međunarodnih antikorupcijskih konvencija, ne može se očekivati da one neposredno proizvedu bilo kakav efekat na borbu protiv korupcije u Srbiji, bez izmena propisa ili prakse postupanja domaćih organa vlasti. Naime, u konvencijama se od država potpisnica redovno traži da svoje zakone prilagode opštim standardima sadržanim u njima. Tako je Republika Srbija, upravo radi usklađivanja svog krivičnog zakonodavstva sa ratifikovanim konvencijama, krivično sankcionisala podmičivanje stranih javnih službenika i uvela u pravni sistem odgovornost pravnih lica za akte korupcije njenih predstavnika. Pojedine odredbe konvencija su opcione, to jest zemlje ih mogu ratifikovati, ali i ne moraju. To je, na primer, slučaj sa čuvenim članom 20 Konvencije UN protiv korupcije, kojim se državama preporučuje da sankcionišu „nezakonito bogaćenje” javnih službenika kao krivično delo, to jest, situaciju u kojoj oni poseduju imovinu koja po vrednosti višestruko premašuje njihove legalne prihode. Ovde se uzima u obzir mogućnost da postoje prepreke u ustavu ili osnovnim načelima pravnih sistema država potpisnica, zbog čega neka država ne bi mogla da ovo krivično delo uvede u svoj krivično-pravni sistem. Takođe, Konvencijom je predviđeno da javni funkcioner treba da objasni kako je na razuman način došlo do znatnog uvećanja njegove imovine. To praktično znači da bi teret dokazivanja u postupku bio na optuženom pa države mogu oklevati da primene ovu odredbu.

### Međunarodni standardi

*Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije*

#### Član 20

„U zavisnosti od svog ustava i osnovnih načela svog pravnog sistema, svaka država ugovornica razmotriće mogućnost usvajanja zakonskih i drugih mera koje mogu biti potrebne kako bi utvrdila kao krivično delo, kada se počini namerno, nezakonito bogaćenje, odnosno znatno uvećanje imovine javnog funkcionera koje on ne može razumno objasniti s obzirom na njegova zakonita primanja.”

Tekst *Konvencije UN protiv korupcije* na srpskom jeziku pogledajte na:

[https://pescanik.net/wp-content/uploads/2016/08/Konvencija\\_UN\\_za\\_borbu\\_protiv\\_korupcije.pdf](https://pescanik.net/wp-content/uploads/2016/08/Konvencija_UN_za_borbu_protiv_korupcije.pdf).

Primena pojedinih međunarodnih konvencija podleže međunarodnom monitoringu. Srbija je do sada bila predmet nadzora u pogledu pojedinih odredaba antikorupcijskih konvencija Saveta Evrope, a koji se odvija kroz evaluacije Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO).

**Preporuke GRECO.** GRECO je telo Saveta Evrope čiji je cilj da poboljša kapacitet članica za borbu protiv korupcije, nadgledanjem usklađenosti njihovog zakonodavstva s antikorupcijskim standardima Saveta Evrope. GRECO čini 47 članica Saveta Evrope, Belorusija, Kazahstan i SAD. Srbija prolazi kroz različite krugove GRECO evaluacija na različite teme, a izveštaji o tome se mogu naći na veb-stranici Agencije za sprečavanje korupcije (<http://www.acas.rs/greco-grupa-drzava-za-borbu-protiv-korupci/>).

**Izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija,** takođe su dobar izvor preporuka za uvođenje antikorupcijskih mehanizama. (Videti: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>)

**Indeks percepcije korupcije (Corruption Perception Index – CPI)** je međunarodni instrument za praćenje nivoa korupcije u javnom sektoru. *Indeks percepcije korupcije* već dvadeset pet godina za redom izrađuje vodeća antikorupcijska organizacija na globalnom nivou, Transparency International (<https://www.transparency.org/en/>). Pri izradi CPI se uzima u obzir 13 relevantnih istraživanja koja mere percepciju o korumpiranosti javnog sektora. Ta istraživanja predstavljaju mišljenje ili utisak koji o korumpiranosti državnih funkcionera i javnih službenika imaju oni koji sa njima posluju ili koji o tome savetuju poslovne ljude, vlade i međunarodne institucije. Korupcija se prati u 180 zemalja i teritorija, na skali od 100–0 indeksnih poena, gde 100 označava da u zemlji ima veoma malo korupcije, a 0 da je zemlja veoma korumpirana. Na poslednjem objavljenom merenju za 2020. godinu na vrhu liste sa najmanje percipirane korupcije nalaze se Novi Zeland i Danska sa 88 indeksnih poena. Kada neka zemlja ima manje od 50 poena, to ukazuje na široku rasprostranjenost korupcije (ili, strožije rečeno, postojanje sistemske korupcije).

(Videti detaljnije: [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/CPI\\_2020\\_saop%C5%A1tenje.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI_2020_saop%C5%A1tenje.pdf))

### Primeri

Srbija je prema merenju percepcije korupcije za 2020. godinu bila na **94. mestu od 180 zemalja i teritorija sa indeksom 38**, za jedan poen manjim nego godinu dana ranije, kada se po prvi put od 2006. godine našla u donjem delu te liste. Srbija na listi deli 94. mesto sa još sedam zemalja (Brazil, Etiopija, Kazahstan, Peru, Šri Lanka, Surinam i Tanzanija), što je pad za tri pozicije u odnosu na prethodno istraživanje.

Transparency International (TI) u posljednjem izveštaju posebno je ukazala na uticaj pandemije na korupcijske rizike. Korupcija, naime, sama po sebi može da ugrozi živote ljudi, a opasnost se značajno uvećava kada je korupcija "udružena" sa drugim rizicima po zdravlje, kao što je korona virus. Što je manje korupcije u javnom sektoru, biće više novca za ulaganje u zdravstvenu zaštitu, ukazala je Transparency International, navodeći kao dobar primer Urugvaj, koji ima najveći indeks u Latinskoj Americi (71) i ulaže ogroman sredstva u zdravstvenu zaštitu, te je sistem epidemiološkog nadzora u toj zemlji odlično reagovao na pojavu korona virusa. Kao negativan primer navodi se Bangladeš (CPI 26), sa procvatom korupcije u vreme pandemije – od podmićivanja u zdravstvenim ustanovama do korupcije u raspodeli pomoći i nabavkama medicinskih sredstava. TI ukazuje, međutim, da i SAD imaju najlošiji skor od 2012. godine (67) te da je u fokusu, pored ostalog, bio i slab nadzor nad raspodelom 1000 milijardi dolara vrednog pandemijskog paketa pomoći."

izvod iz Saopštenja *Međunarodne transparentnosti*  
(eng. *Transparency International*) za 2021. godinu

### 6.1.3. Pravni i strateški okvir u Srbiji

U maju 2019. godine usvojen je *Zakon o sprečavanju korupcije* koji je zamenio dugogodišnji pravni okvir u vidu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Novi Zakon primenjuje se od 1. septembra 2020. godine.

Novim Zakonom predviđen je organ drugačijeg naziva i sa proširenim nadležnostima – **Agencija za sprečavanje korupcije**, ali istog položaja – samostalan i nezavisan državni organ, koji za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovara Narodnoj skupštini. U daljem tekstu će se za stari i novi naziv koristiti zajednički termin „Agencija”.

**Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije** doneta je za period od 2013. do 2018. godine, što znači da je period njenog važenja istekao. Međutim, veliki broj najvažnijih mera iz akcionog plana za njenu primenu nalazi se u **Akcionom planu za Poglavlje 23** koji je Vlada usvojila u aprilu 2016. godine i revidirala u julu 2020. godine. Revidirani akcioni plan za Poglavlje 23 predvideo je donošenje Operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika koji je Vlada Republike Srbije usvojila 30. septembra 2021. godine. Kao oblasti od posebnog rizika planom su obuhvaćene carina, lokalna samouprava, privatizacija, javne nabavke i policija. Primena ovog dokumenta oročena je do kraja 2022. godine, a svrha je da se premosti period do donošenja nove nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg akcionog plana, kao i da bude osnova za izradu ovih dokumenata.



## Propisi

*Revidirani akcioni plan za poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava*  
<https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

Prema Zakonu o sprečavanju korupcije javni funkcioneri su sva lica izabrana, postavljena ili imenovana u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, ustanova, javnih preduzeća i drugih pravnih lica čiji je osnivač ili član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili gradska opština. Javnim funkcionerima jedino se ne smatraju predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednih društava koji se nalaze među gore nabrojanim organima javne vlasti.

## SKGO modeli

SKGO je izradila *Model odluke o postupku predlaganja kandidata za članove nadzornog odbora javnog preduzeća* čiji je osnivač lokalna samouprava, čijim se usvajanjem doprinosi otklanjanju rizika korupcije u postojećem sistemu upravljanja javnim preduzećima na lokalnom nivou.  
<http://www.skgo.org/modeli-akata?page=9>

Obaveze koje imaju funkcioneri na osnovu ovog zakona su veoma detaljne. Među njima se ističe obaveza **prijavljivanja imovine i prihoda** (na početku i po isteku mandata, u toku mandata u slučaju većih promena u vrednosti ili strukturi imovine, kao i dve godine nakon prestanka javne funkcije). Druga vrsta obaveza za funkcionere vezana je za samu **pojavu sukoba interesa**. Naime, oni su u obavezi da izveste Agenciju o sukobu interesa, koji se pojavi kod njih ili sa njima povezanim licima, na primer, u vezi sa donošenjem neke odluke, i da se uzdrže od učešća u takvom postupku ukoliko sukob interesa postoji, pod pretnjom ništavosti akta koji se u tom postupku donosi. Zabrane i ograničenja se, između ostalog, odnose i na obavljanje drugih javnih funkcija, obavljanje funkcija u privrednim društvima i učešće u upravljanju privrednim društvima, primanje poklona koji su u vezi sa vršenjem funkcije i korišćenje javne funkcije za promociju političke stranke. Ovaj zakon uređuje i mnoga druga pitanja značajna za borbu protiv korupcije.

Agencija je ovlašćena ovim zakonom da daje **mišljenja, odobrenja i saglasnosti**, kojima za pojedinačne slučajeve utvrđuje, odnosno, za grupu istih slučajeva uređuje da li u konkretnom slučaju postoji sukob interesa i da li je tim povodom potrebno preduzeti neku meru.

Agencija proverava tačnost i potpunost podataka u izveštaju, kao i blagovremenost dostavljanja izveštaja, prema godišnjem planu provere koji se donosi na osnovu analize. Pri tome se naročito vodi računa o kategoriji funkcionera, visini njihovih primanja i visini finansijskih sredstava iz budžeta kojima raspolažu organi javne vlasti u kojima se ova lica nalaze na funkciji.

Zakonom je definisan postupak u kome se odlučuje o postojanju povrede ovog zakona i to u slučajevima sumnje u sukob interesa, nespojivost poslova sa vršenjem javne funkcije, kumulacije javnih funkcija, prijema poklona i prijavljivanja imovine i prihoda. Po okončanju ovog postupka javnom funkcioneru se mogu izreći mera opomene ili mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje sa javne funkcije. Ova druga mera ne može se izreći javnom funkcioneru koji je izabran neposredno od strane građana ili licu kome je javna funkcija prestala. Njima se, pored mere opomene, može izreći mera javnog objavljivanja odluke o povredi ovog zakona.

Mera opomene izriče se zbog lakše povrede zakona, odnosno one povrede koja nije uticala na objektivno obavljanje javne funkcije, dok se druge dve mere izriču u slučaju teže povrede zakona, odnosno kada je povreda uticala na objektivno obavljanje javne funkcije, kao i ugled i poverenje građana u javnog funkcionera i javnu funkciju koju vrši. U slučaju da donese meru javnog objavljivanja preporuke za razrešenje, Agencija dostavlja odluku organu javne vlasti koji je nadležan za razrešenje, a koji treba da u roku od 60 dana obavesti Agenciju o merama koje je preduzeo.

Agencija postupa i po predstavkama fizičkih ili pravnih lica u kojima se iznose činjenice koje izazivaju sumnju u korupciju. Novina u odnosu na prethodni zakon je da je Agencija dužna da postupa i po anonimnim predstavkama ukoliko navodi iz predstavke i priloženi dokazi izazivaju sumnju u korupciju. Ishod predstavke mogu biti preporuke Agencije organu javne vlasti sa merama za otklanjanje stanja, odnosno okolnosti koje mogu da dovedu do korupcije. Organ je dužan da u roku od 30 dana Agenciju obavesti o tome šta je preduzeo. Ukoliko Agencija nađe da postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, prekršaj ili povreda dužnosti iz radnog odnosa, ona podnosi nadležnom organu krivičnu prijavu, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ili inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka. Nadležni organ je dužan da Agenciju u roku od 90 dana obavesti o tome šta je preduzeo. O ishodu postupanja po predstavci Agencija obaveštava i podnosioca predstavke.

Osim Zakona o sprečavanju korupcije, trenutno i brojni drugi propisi koji su usvajani poslednjih godina imaju značajan i snažan antikorupcijski efekat i značaj. Najvažniji zakoni su:

- Zakon o finansiranju političkih aktivnosti,
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,
- Krivični zakonik,
- Zakon o budžetskom sistemu,
- Zakon o javnim nabavkama,
- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji,
- Zakon o lobiranju i
- Zakon o kontroli državne pomoći.

#### 6.1.4. Obaveze jedinice lokalne samouprave u borbi protiv korupcije

*Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije* u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, usvojena 1. jula 2013. godine, prepoznala je problem **nepostojanja systemske antikorupcijske politike na nivou jedinica lokalne samouprave**, odnosno politike koja bi se odnosila na sve JLS, ali koja bi uvažavala specifičnosti i potrebe svake od njih. Iz opisa ovog problema proističe i potreba za adekvatnim lokalnim antikorupcijskim mehanizmima, koji, kako je navedeno u **Strategiji**, treba da obezbede transparentan rad organa lokalne samouprave i njima podređenih javnih preduzeća, kao i transparentno kreiranje i trošenje budžeta i adekvatan odgovor građanskog društva i medija na korupcijske izazove. Postojanje lokalnih antikorupcijskih planova i formiranje tela za njihovo praćenje preuzeto je kao aktivnost i iz **Akcionog plana za Poglavlje 23**.

##### Primeri

Prema stavu Agencije, izraženom u *Analizi pravnog okvira na rizike od korupcije u lokalnoj samoupravi*, iz decembra 2016. godine, *osnovna specifičnost korupcije na lokalnom nivou uzrokovana je društvenim kontekstom, odnosno karakterom lokalne zajednice kao okvira društvenog života u kom se regulišu međusobni odnosi aktera koji u toj zajednici žive. Lokalna zajednica je (relativno) mala društvena zajednica, u kojoj neformalne socijalne mreže (poznanstva, povezanost ljudi rodbinskim, prijateljskim i drugim interpersonalnim društvenim odnosima) često prevladavaju nad pravnim normama, koje bi trebalo da se odnose na sve građane bez izuzetka. Ovakav kontekst naročito pogoduje određenim oblicima koruptivnog ponašanja, kao što su nepotizam, kronizam ili sukob interesa. Korišćenje ovih mehanizama za ostvarivanje ličnih interesa naročito je intenzivno u vremenu društvene, pre svega ekonomske krize, u kom se ne biraju sredstva kojima će se vršiti distribucija ograničenih društvenih dobara i resursa.*

Analizu pravnog okvira na rizike od korupcije pogledajte na:  
<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/12/Analiza-pravnog-okvira-na-rizike-od-korupcije-lokalna-samouprava-FINAL-cir.pdf?pismo=lat>

### SKGO modeli

SKGO je razvila *Model odluke o kontroli prijema i realizacije donacija u lokalnoj samoupravi*, čijim se usvajanjem doprinosi otklanjanju okolnosti koje dovode do mogućeg uticaja na rad organa lokalne samouprave kroz davanje donacija.

<http://www.skgo.org/modeli-akata?page=10>

#### 6.1.4.1. Postojanje i primena antikorupcijskih mehanizama i javnih politika na nivou JLS

##### *Planovi integriteta*

Zakonom o sprečavanju korupcije propisana je obaveza donošenja planova integriteta.

##### **Propisi**

*Zakon o sprečavanju korupcije*

Član 95

Plan integriteta donose i sprovode organi Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, gradske opštine, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, ustanove i javna preduzeća i druga pravna lica čiji je osnivač ili član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili gradska opština, koji imaju više od 30 zaposlenih.

U prethodnom razdoblju, Agencija je izradila i objavila **Smernice za izradu i sprovođenje planova integriteta**, koje definišu strukturu planova, način izrade planova po fazama, izvođenje pojedinih zadataka, rokove za izradu, način praćenja izrade i način njihovog sprovođenja. Proces uvođenja planova integriteta u javni sektor otpočeo je 2010. godine (prvi ciklus), kada su institucije imale obavezu da izrade plan integriteta u periodu od februara 2012. godine do kraja marta 2013. godine. Drugi ciklus započeo je 2016. godine, a rok za donošenje planova bio je oktobar 2017. Treći ciklus je otpočeo krajem 2021. godine, a rok za donošenje planova je 31. oktobar 2022. godine.

## Priručnici

*Uputstvo za izradu i sprovođenje plana integriteta*

<https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/05/PRECISCEN-TEKST-Uputstvo-za-izradu-i-sprovođenje-PI.pdf>

Plan integriteta se **donosi svake treće godine**, od poslednjeg usvojenog plana ili ranije, ukoliko rukovodilac i lice odgovorno za njegovo sprovođenje, na osnovu praćenja realizacije određenih mera poboljšanja, procene da predložene mere ne daju očekivane rezultate. **Agencija je zadužena da prati** izradu i sprovođenje plana integriteta u institucijama. Cilj plana integriteta je da se obezbedi efikasno i delotvorno funkcionisanje institucija. To se može postići kroz sledeće postupke: pojednostavljenje komplikovanih ili ukidanje nepotrebnih procedura, kontrolisanje i smanjivanje diskrecionih ovlašćenja rukovodilaca, jačanje odgovornosti zaposlenih, povećanje transparentnosti u radu, jačanje profesionalizma i etike, potom kroz edukaciju, uspostavljanje standarda, uvođenje efikasnog sistema unutrašnje kontrole i eliminisanje neefikasne prakse i neprimenljive regulative.

Da bi se svi ovi postupci mogli sprovesti, neophodno je pre toga, kroz izradu plana integriteta uraditi analizu, koje su to, na primer, komplikovane ili nepotrebne procedure, u čemu se ogledaju diskreciona ovlašćenja rukovodilaca i šta su njihove posledice, u kojim oblastima je potrebno vršiti edukaciju zaposlenih i slično. Na osnovu samoprocene svih institucija u sistemu lokalne samouprave koje su izradile plan integriteta, na nivou sistema, **oblast etike i ličnog integriteta je oblast sa najvećom zastupljenošću rizika**. U opadajućem nizu po zastupljenosti rizika, iza etike i ličnog integriteta slede oblast upravljanja institucijom, upravljanja kadrovima, zatim upravljanje dokumentacijom, bezbednost, javne nabavke i oblast upravljanja finansijama, kao oblast sa najmanje prepoznatih rizika.

## SKGO indeks

Na osnovu IDU, oko 18% opština i 43% gradova ima usvojen plan integriteta u prethodnom ili novom ciklusu, određeno lice za praćenje sprovođenja plana integriteta i izrađuje periodične izveštaje o sprovođenju mera iz plana integriteta. Ako se posmatra samo usvajanje planova integriteta, prema podacima Agencije u prethodnom ciklusu (koji je završen 2017. godine) planove integriteta usvojilo je više od pola JLS (57,2%), i to velika većina gradova i nešto manji procenat opština.

### **Lokalni antikorupcijski planovi**

Pored planova integriteta čije usvajanje je zakonska obaveza, JLS prema Akcionom planu za Poglavlje 23 imaju obavezu usvajanja lokalnih antikorupcijskih planova. U cilju pomoći gradovima i opštinama da usvoje adekvatne lokalne planove za borbu protiv korupcije, **Akcionim planom za Poglavlje 23** predviđeno je da Agencija izradi **Model lokalnog antikorupcijskog plana** (LAP) na osnovu kog će svaka JLS donositi sopstveni plan. Osim toga, u cilju identifikovanja sadržine modela i LAP, odnosno u cilju identifikovanja oblasti i procesa koje treba da budu targetirane ovim dokumentom, predviđeno je da Agencija izvrši analizu pravnog okvira kojim je regulisana lokalna samouprava i to okvira koji je naročito rizičan na korupciju.

#### **Propisi**

*Model lokalnog antikorupcijskog plana sa smernicama za izradu*  
<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/04/Model-LAP-04042017.pdf>.

**Lokalni antikorupcijski plan** je instrument čije kreiranje i primena moraju biti takvi da na sveobuhvatan način tretiraju ovu pojavu, kako bi se iskoristili energija i svest o značaju bavljenja korupcijom na ovom nivou. Vrednosti na kojima treba da se zasniva sam LAP, kao i proces njegovog usvajanja, primene i praćenja su uglavnom iste one vrednosti na kojima počiva svaki koncept dobrog upravljanja. Reč je o sledećim vrednostima i njihovim značenjima:

1. **odgovornost:** odgovoran proces usvajanja LAP bi trebalo da podrazumeva najmanje dva elementa: 1) prvi se odnosi na to da celokupan sistem lokalne samouprave, to jest organi JLS, javne službe, javna preduzeća, druge organizacije u sistemu lokalne samouprave, kao i građansko društvo i građani treba da budu svesni svoje uloge, odnosno svoje odgovornosti u ostvarenju svrhe i postizanju ciljeva ovog dokumenta, 2) drugi element se odnosi na to da odgovorna izrada i usvajanje LAP znači da je važno ovaj dokument sagledati kao „unutrašnju” potrebu JLS, a ne kao nametnutu birokratsko-administrativnu obavezu koju je potrebno samo formalno ispuniti. Odgovornost kao načelo nema smisla ako se ne shvati kao aktivnost na unapređenju antikorupcijske borbe, već kao nametnuta obaveza u kojoj se ne prepoznaje nikakva vrednost.
2. **transparentnost:** s obzirom na to da se javnost rada u Modelu LAP promoviše kao jedna od osnovnih prepreka za nastanak korupcije, celokupan proces usvajanja, primene mera i praćenja LAP potrebno je učiniti što je moguće otvorenijim

i dostupnim javnosti. Javnost treba da ima mogućnost i pravo da zna na koji način je usvojen ovaj važan dokument, kakav je status mera i aktivnosti koji se u njemu nalaze i kakvi su efekti onoga što je na osnovu njega sprovedeno.

3. **participacija:** odnosno učešće građana i lokalne zajednice, iako je nosilac LAP lokalna samouprava i najveći broj mera treba da sprovedu njeni organi i službe, pozitivne efekte i rezultate ovog dokumenta treba da oseti čitava zajednica. Zbog toga je neophodno u proces njegove izrade, a naročito u proces praćenja primene, uključiti sve važne lokalne aktere, kao što su nevladine organizacije, profesionalna, strukovna i druga udruženja, medije, sindikate, privatni sektor, neformalne grupe i građane u celini.
4. **efikasnost i efektivnost:** proces usvajanja, primene i praćenja LAP potrebno je sprovesti poštujući načelo o tome da se raspoloživim resursima i kapacitetima i u vremenu koje je na raspolaganju dobiju maksimalni mogući efekti i učinci, što je kratak opis načela efektivnosti.
5. **proaktivnost:** mnogi zakoni i drugi propisi, iako se ne donose na lokalnom nivou, na tom nivou se primenjuju, odnosno na tom nivou regulišu realan život. Upravo se u tome nalazi „prostor slobode” da JLS prepoznaju svoje mogućnosti za unapređenje primene postojećih normi u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima. JLS kroz LAP treba da prepoznaju šta je to na šta mogu da utiču i šta mogu da promene i da same regulišu, organizuju i propišu.
6. **autentičnost i poštovanje specifičnosti svake JLS,** odnosno svake lokalne zajednice, na kraju, ali ne i najmanje važno, svaki pojedinačni LAP mora da odražava karakter, specifičnosti, potrebe i odlike i same lokalne samouprave i lokalne zajednice. Model LAP-a daje okvir koji su to ciljevi koje je potrebno postići i kojim merama se to minimalno može uraditi. Međutim, svaka JLS može dodati i druge ciljeve, druge oblasti, dodatne mere, a svakako i za ono što je dato mora osmisliti i konkretne aktivnosti kojima će te mere ispuniti.

## Primeri

Model LAP predviđa i **osnivanje posebnog tela** nadležnog za praćenje primene ovog dokumenta. Predloženi način formiranja ovog tela treba da obezbedi nezavisni monitoring sprovođenja LAP.

Prema podacima Agencije, do sredine decembra 2021. godine, 90 JLS je usvojilo LAP u skladu s modelom (62%), a 24 JLS su formirale telo za praćenje njihove primene u skladu s Modelom (17%). Podaci se ažuriraju kvartalno i mogu se pratiti na veb-stranici Agencije <http://www.acas.rs/izvestaji-2/>.

### Projektni rezultati

Uz podršku USAID Projekta za odgovornu vlast, izrađena je *Metodologija za praćenje primene i izveštavanje o primeni Lokalnog antikorupcijskog plana*, koju je preporučila Agencija. <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/11/Metodologija-za-pracenje-primene-i-izvestavanje-o-primeni-LAP-a-25.11.-.pdf>.

#### 6.1.4.2. Upravljanje sukobom interesa funkcionera i službenika u lokalnoj samoupravi

Zakonom o sprečavanju sukoba interesa na celovit način je uređena materija sukoba interesa javnih funkcionera. Članom 2 definišu se značenja osnovnih pojmova bitnih za određenje sukoba interesa. Tako je:

- „**javni funkcioner**” svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organu javne vlasti, osim lica koja su predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednog društva koje je organ javne vlasti;
- „**javna funkcija**” funkcija koju vrši javni funkcioner;
- „**član porodice**” supružnik ili vanbračni partner, roditelj ili usvojitelj, dete ili usvojenik javnog funkcionera;
- „**povezano lice**” član porodice javnog funkcionera, krvni srodnik javnog funkcionera u pravoj liniji, odnosno u pobočnoj liniji zaključno sa drugim stepenom srodstva, kao i fizičko ili pravno lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa javnim funkcionerom;
- „**sukob interesa**” situacija u kojoj javni funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na obavljanje javne funkcije i
- „**privatni interes**” – bilo kakva korist ili pogodnost za javnog funkcionera ili povezano lice.

Kao osnovna pravila o obavljanju javne funkcije Zakon navodi da je javni funkcioner:

- dužan da ne podredi javni interes privatnom;
- dužan da se pridržava propisa koji uređuju njegova prava i obaveze;
- dužan da se stara i održava poverenje građana u savesno i odgovorno obavljanje javne funkcije;
- ne sme biti zavisn od lica koja bi mogla da utiču na njegovu nepristrasnost;



- ne sme da koristi javnu funkciju zarad sticanja bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice i
- ne sme da upotrebi informacije do kojih dođe na javnoj funkciji radi sticanja koristi ili pogodnosti za sebe ili drugoga ili radi nanošenja štete drugom, osim ukoliko ove informacije nisu već dostupne javnosti.

Sukob interesa se definiše kao situacija u kojoj funkcioner ili službenik ima privatni interes **koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče** na obavljanje javne funkcije, odnosno nepristrasnost i objektivnost u obavljanju poslova u okviru radnog mesta, na način koji ugrožava javni interes. U skladu s tim sukob interesa može biti: stvarni, potencijalni i pretpostavljeni, odnosno percipirani. Razlikovanje i prepoznavanje ova tri tipa sukoba interesa je važno u kontekstu poverenja i ugleda institucije, dok stvarni sukob interesa može da predstavlja začetak korupcije i nepravilnosti.

Zakonom o sprečavanju korupcije **pojam sukoba interesa tumači se veoma ekstenzivno**. Sukob interesa nije samo situacija u kojoj funkcioner ima (ili može imati) privatni interes koji bi pretegao na štetu javnog interesa, nego i **situacija u kojoj izgleda kao da funkcioner ima takav sukob interesa**. Očigledna je namera zakonodavca ne samo da se sukob interesa spreči, nego da se javnom funkcioneru, putem odlučivanja o nespojivim funkcijama i poslovima (koje se nalaze u međusobnom odnosu zavisnosti, nadzora ili kontrole) oduzme i mogućnost da dospe u sukob interesa.

Na osnovu odredbi o **upravljanju sukobom interesa**, funkcioner koji namerava da više funkcija vrši istovremeno, dužan je da u roku od osam dana od dana izbora, postavljenja ili imenovanja zatraži saglasnost Agencije. Uz zahtev Agenciji, funkcioner dostavlja i pribavljeno pozitivno mišljenje organa koji ga je izabrao, postavio ili imenovao na javnu funkciju, a funkcioner koji je izabran na javnu funkciju neposredno od građana, dostavlja pozitivno mišljenje nadležnog radnog tela organa u kome je funkcioner. Na sličan način, Zakon predviđa traženje saglasnosti Agencije i mišljenja organa za obavljanje drugih poslova ili delatnosti. Iako je davanje saglasnosti u nadležnosti Agencije, lokalna samouprava predstavlja određenu vrstu „posrednika” između svojih javnih funkcionera i Agencije i to ne samo kroz davanje (pozitivnog) mišljenja za obavljanje druge javne funkcije ili drugog posla, već i šire – lokalna samouprava bi trebalo da bude i neka vrsta prve „linije odbrane” i prevencije i reagovanja na sukob interesa javnih funkcionera. Pored ispunjavanja zakonskih obaveza JLS može da uvede i sopstvena pravila kojima uređuje sprečavanje i rešavanje sukoba interesa kod svojih funkcionera.

U tom smislu, preporučuje se da JLS usvoji **interni akt/uputstvo/proceduru za davanje mišljenja funkcionerima** u vezi sa obavljanjem druge funkcije ili delatnosti. Razlozi kojima će se JLS rukovoditi treba da budu poznati unapred koliko god je moguće, kako bi se izbeglo diskreciono odlučivanje ili isključivo zadovoljavanje forme.

Preporučuje se da nadležni organ ili služba JLS vodi **posebnu evidenciju koja se odnosi na prijavljivanje i upravljanje prijavama za sukob interesa funkcionera** (može da bude zajednička evidencija i za funkcionere i zaposlene u JLS). Ovde nije reč samo o preventivnim merama protiv sukoba interesa, poput onih gde Agencija, uz mišljenje JLS odobrava obavljanje dodatnih poslova, već o evidencijama sumnji u stvarni sukob interesa pri odlučivanju (u konkretnom predmetu). Prijave mogu imati formu zahteva za izuzeće u upravnom postupku ili nekom drugom postupku (npr. zahtev za izuzeće člana konkursne komisije ili komisije za javne nabavke), a mogu dolaziti i od strane lica koje nije stranka u postupku već se neposredno obraća organu sa svojim sumnjama u sukob interesa.

JLS bi trebalo, u saradnji sa Agencijom za sprečavanje korupcije i u skladu sa godišnjim Programom stručnog usavršavanja rukovodilaca u JLS, da organizuje **obuke funkcionera iz oblasti sukoba interesa**. Ove obuke mogu biti prateći element uz izdavanje uputstava i priručnika. Mere bi trebalo da pojašne novine u pravnom režimu, a trebalo bi ih ponoviti i nakon svake bitne izmene povezanih zakona. Obukama bi trebalo obuhvatiti i funkcionere u preduzećima i ustanovama koje osniva JLS. Obuke mogu biti delimično zajedničke, u opštem delu koji se tiče koncepta sukoba interesa, sa onima koje se drže zaposlenima.

**Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave** takođe prepoznaje regulisanje, odnosno sprečavanje sukoba interesa zaposlenih u organima i službama JLS i to sukoba interesa koji može nastati ili nastaje u obavljanju dodatnog posla, putem davanja ili odbijanja saglasnosti na dodatni rad, zabrane osnivanja privrednih društava, preduzeća i javnih službi i uvođenja obaveze prijavljivanja sukoba interesa. Zakon samo načelno definiše određene vrste zabrana i ograničenja koja bi trebalo da spreče sukob interesa službenika, a samo postupanje u ovim oblastima prepušta zaposlenima, organima i službama JLS. **Zbog toga je od suštinske važnosti za sprečavanje sukoba interesa službenika da se uspostave odgovarajuća interna pravila, procedure i mehanizmi u okviru JLS.** U radu zaposlenih u JLS se takođe primenjuju i pravila Zakona o opštem upravnom postupku u vezi sa sukobom interesa u procesu donošenja odluka.

Prema mišljenju Agencije, rizik od sukoba interesa na lokalnom nivou je visok pre svega jer u svakoj lokalnoj samoupravi, zbog prirode organizacionog ustrojstva lokalne vlasti, postoji veliki broj funkcionera (predsednik opštine/gradonačelnik, odbornici,

članovi opštinskog/gradskog veća, direktori javnih preduzeća i službi, članovi upravnih i nadzornih odbora). Svi oni imaju značajan uticaj na proces donošenja odluka na lokalnom nivou, odnosno u mogućnosti su da odlučuju o javnom interesu i da donošenjem odluka (opštih, ali i pojedinačnih) podrede javni interes privatnom, što je jedna od najopštijih definicija sukoba interesa.

### SKGO modeli

*Usvajanje Odluke o prijavljivanju i upravljanju privatnim interesima javnih funkcionera u postupku donošenja opštih akata, doprinosi otklanjanju rizika korupcije kroz uvođenje mehanizama za sprečavanje usvajanja „propisa sa opredeljenim ciljem”, tj. „propisa sa odredištem”.*

SKGO je izradila model ove Odluke, pogledajte na:

<http://www.skgo.org/modeli-akata?page=9>

U manjim lokalnim samoupravama sa izraženom depopulacijom problem izrazito pojačava nedovoljna konkurencija ljudskog kapitala (tj. nedovoljan broj ljudi sa potrebnim stručnim, upravljačkim i liderskim kapacitetima), što dovodi do **monopolizacije moći i uticaja**, odnosno do situacije u kojoj mali broj ljudi drži ključne pozicije u različitim sektorima funkcionisanja lokalne sredine (javnom, privatnom i civilnom sektoru).

Slučajevi sukoba interesa na lokalnom nivou ukazuju da se najčešće radi o različitim modelima ponašanja, koji iako su regulisani Zakonom o sprečavanju korupcije, moraju biti prepoznati i u lokalnim antikorupcijskim dokumentima, kao što je plan integriteta i LAP. Lokalna zajednica mora biti prvi nivo koji će takve modele ponašanja prepoznavati, sprečavati i upućivati na za to predviđeno postupanje. Osnovni tip sukoba interesa postoji kada predstavnici lokalnih organa vlasti ostvaruju privatnu korist i interes time što stvarnim sukobom interesa sebi (a najčešće privatnim preduzećima koje imaju u svom vlasništvu), odnosno privatnim licima sa kojima su povezani, obezbeđuju povlašćen položaj i dobijanje poslova za potrebe lokalne samouprave, čime koriste javne resurse za ličnu dobit.

### Primeri

#### *Primer preporuke za primenu antikorupcijskih mera*

U slučaju predsednika jedne opštine od pre nekoliko godina, Agencija je izrekla meru javnog objavljivanja preporuke za razrešenje, jer je opština koju on zastupa i predstavlja nabavljala gorivo od privatne benzinske pumpe koje je u njegovom vlasništvu, što je nedvosmisleno utvrđeno u postupku koji je Agencija vodila.

U postupku pokrenutom radi njegovog razrešenja, Skupština opštine je većinom glasova odbacila predlog za razrešenje, čime je, kako se navodi u analizi Agencije „pravna odgovornost pretvorena u političku neodgovornost, a na štetu integriteta celokupne opštine“.

Mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje sa javne funkcije dostupne su na: <http://www.acas.rs/mere-javnog-objavljivanja-preporuke-za>.

Predmet interesovanja lokalnih antikorupcijskih planova i tela nadležnih za njegovu primenu i praćenje, osim etičkih kodeksa ponašanja funkcionera, mogu biti i **etički kodeksi zaposlenih, odnosno, službenika u JLS**, u skladu sa Zakonom o zaposlenima u AP i JLS, jer je ovakva vrsta akata veoma važna za upravljanje materijom sukoba interesa. Dosadašnji napor u zakonskoj i drugoj regulativi uglavnom su bili usmereni na funkcionere, odnosno postavljena, imenovana i izabrana lica. Lokalni službenici ostali su gotovo u potpunosti van okvira regulisanja ove materije, jer se Zakon o državnim službenicima, koji se na određeni način bavi sukobom interesa službenika, ne primenjuje na lokalnom nivou, a Zakon o zaposlenima u AP i JLS je samo načelno reguliše.

### Primeri

U drugom primeru, postupajući po službenoj dužnosti protiv direktora kliničko-bolničkog centra čiji je osnivač grad, Agencija je sprovela postupak zbog sumnje da se nalazi u sukobu interesa. U toku postupka utvrđeno je da je imenovani tokom vršenja javne funkcije dospao u sukob interesa, jer je u svojstvu direktora KBC u 11 slučajeva sa međunarodnim farmakološkim kompanijama zaključio ugovore o kliničkom ispitivanju lekova, kojima se obavezivao da će se za ta klinička ispitivanja koristiti resursi KBC čiji je direktor (prostor, oprema i kadrovi), a s druge strane, sa istim farmakološkim kućama zaključivao je ugovore u kojima se u predmetnim kliničkim istraživanjima pojavljuje kao glavni istraživač. Imenovanom je utvrđen sukob interesa i prvostepenom odlukom Agencije mu je izrečena mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje. Žalbu funkcionera na prvostepenu odluku odbio je Odbor Agencije, čime je odluka postala konačna.

**Sukob interesa službenika jedinica lokalne samouprave** nije do sada bio predmet posebnog interesovanja samih organa JLS, jer mali broj njih ima usvojene interne dokumente koji prepoznaju ovu materiju. Oko 63 % od onih JLS koje su učestvovala u istraživanju o primeni **Indeksa dobre uprave** izjavilo je da ne postoji nikakav interni dokument koji se bavi sukobom interesa službenika jedinice lokalne samouprave. Iskustvo Agencije, formirano uglavnom na osnovu kontrole objektivnosti planova integriteta, govori da to nije dovoljno, jer su ta dokumenta uglavnom takva da ne predviđaju ništa

više od jednostavne i načelne zabrane sukoba interesa, bez procedure upravljanja sukobom interesa (šta se događa kada se on ne prijavi ili otkrije) ili odgovornosti za kršenje te zabrane. Ovime se, posledično, takvi dokumenti uglavnom pretvaraju u „mrtvo slovo na papiru”, koji se retko ili nikada ne primenjuju. Preporuke Agencije u tom pravcu su da se materija sukoba interesa službenika jedinica lokalne samouprave (kao i organa i službi koje ona osniva) reguliše na zaokružen i potpun način, sa delotvornim mehanizmima za postupanje, uz uvažavanje specifičnosti nadležnosti lokalne samouprave i potencijalnog sukoba interesa koji iz tih specifičnosti mogu nastati. To se, svakako, može učiniti i kroz usvajanje i primenu lokalnih planova za borbu protiv korupcije.

### SKGO modeli

SKGO je izradio *Model pravilnika o upravljanju sukobom interesa zaposlenih u gradskoj/opštinskoj upravi*, kao akt kojim se omogućava sprovođenje lokalnog antikorupcijskog plana u delu upravljanja sukobom interesa.

<http://www.skgo.org/modeli-akata?page=9>.

#### 6.1.4.3. Upravljanje poklonima javnih funkcionera i službenika lokalne samouprave

Regulisanje prijema poklona koji u vezi sa javnom funkcijom, odnosno u vezi sa obavljanjem posla, dobijaju javni funkcioneri i službenici JLS predstavlja važnu antikorupcijsku meru. **Zakon o sprečavanju korupcije** i **Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave** predviđaju određene zabrane i ograničenja kada je u pitanju prijem i zadržavanje poklona koje dobijaju funkcioneri i zaposleni.

Odredbe **Zakona o sprečavanju korupcije (glava VI Poklon)** predviđaju da javni funkcioner ne sme da primi poklon u vezi s vršenjem javne funkcije, izuzev protokolarnog ili prigodnog poklona, ali ni tada ako je u novcu i hartijama od vrednosti. Protokolarni poklon je poklon koji javni funkcioner ili član porodice prima od predstavnika strane države, međunarodne organizacije ili stranog fizičkog ili pravnog lica prilikom službene posete ili u drugim sličnim prilikama. Prigodni poklon je poklon koji se prima u prilikama kada se tradicionalno razmenjuju pokloni. Javni funkcioner dužan je da u roku od osam dana od dana prijema prigodnog ili protokolarnog poklona, odnosno od povratka u zemlju preda poklon organu javne vlasti u kome je na javnoj funkciji, a organ javne vlasti da poklon dalje preda organu nadležnom za postupanje sa stvarima u javnoj svojini. Izuzetno, javni funkcioner i član porodice imaju pravo da zadrže u svojini protokolarni

ili prigodni poklon čija vrednost ne prelazi 10% prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji, ali tako da ukupna vrednost u svojinu zadržanih poklona ne pređe u kalendarskoj godini iznos jedne prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji.

Članom 39 Zakona o zaposlenima u AP i JLS je propisano da službenik ne sme da primi poklon u vezi s vršenjem svojih poslova, izuzev protokolarnog ili prigodnog poklona manje vrednosti, niti bilo kakvu uslugu ili drugu korist za sebe ili s njime povezanih lica. Pored ovoga, službenik ne sme da koristi rad kod poslodavca da bi uticao na ostvarivanje svojih prava ili prava s njime povezanih lica. Na određivanje kruga povezanih lica i na prijem poklona primenjuju se propisi kojima se uređuje sprečavanje sukoba interesa.

Organ javne vlasti vodi evidenciju o poklonima koji su primili njegovi javni funkcioneri i članovi porodice, a javni funkcioner je dužan da o svakom poklonu primljenom u vezi sa vršenjem javne funkcije pismeno obavesti organ javne vlasti u kome je na javnoj funkciji, u roku od deset dana od dana prijema poklona, odnosno od povratka u zemlju. Organ javne vlasti dužan je da preda kopiju evidencije poklona Agenciji za sprečavanje korupcije do 1. marta tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu.

Pored prethodno navedenog, svi organi javne vlasti, pa i JLS, mogu i treba dodatno da jačaju interne mehanizme i procedure za upravljanje poklonima, kako onim koje primaju funkcioneri, tako i onim koje primaju zaposleni. Jačanje ovih mehanizama podrazumeva i jačanje transparentnosti u vođenju evidencija poklona koje u vezi sa obavljanjem funkcije ili posla dobijaju funkcioneri i službenici JLS.

### SKGO indeks

Istraživanjem SKGO o primeni principa dobrog upravljanja u 60 JLS u Srbiji utvrđeno je da **u 32% JLS postoji interni akt/uputstvo/procedura za odbijanje nedozvoljenih poklona**, prijavljivanje primljenih poklona i za dalje postupanje sa poklonima koje primaju funkcioneri a u **20% JLS** koji primaju zaposleni u vezi sa vršenjem javne funkcije/obavljanjem posla. **Samo 23% JLS vodi evidenciju o poklonima funkcionerima u formi elektronske baze podataka, a 18% redovno, u predviđenim rokovima, dostavlja Agenciji kopiju evidencije poklona funkcionerima ili informaciju da poklona nije bilo.**

I u ovoj oblasti dobrog upravljanja uočavamo rašireno propuštanje da se preduzmu i tako jednostavni koraci kao što je usvajanje internog uputstva za postupanje sa poklonima. Naravno, još su slabiji rezultati koji se odnose na aktivnosti koje traže intenzivnije angažovanje lokalne samouprave kao npr. vođenje evidencija i njihovo dostavljanje nadležnoj

Agenciji. I ovo ukazuje na potrebu jačanja svesti o važnosti ovog pitanja, pa tek onda obezbeđivanja eventualno nedostajućih resursa da se unapredi primena principa dobre uprave.

U tom smislu slede i preporuke za lokalne samouprave koje se odnose na upravljanje poklonima koje dobijaju funkcioneri i službenici u vezi sa vršenjem javne funkcije, odnosno posla koji obavljaju:

- usvojiti interni akt/uputstvo/proceduru za odbijanje nedozvoljenih poklona, prijavljivanje primljenih poklona i za dalje postupanje sa poklonima koje primaju i funkcioneri i zaposleni u vezi sa vršenjem javne funkcije/obavljanjem posla;
- uspostaviti katalog poklona funkcionera i službenika u formi elektronske baze podataka i objaviti ga na internet prezentaciji JLS;
- odrediti lice zaduženo za redovno dostavljanje Agenciji za sprečavanje korupcije kopije kataloga poklona funkcionera ili informacije da poklona nije bilo;
- sprovoditi postupke za utvrđivanje odgovornosti ukoliko dođe do neispunjavanja ove obaveze;
- uspostaviti sistem praćenja primene pravila o poklonima, kroz vođenje zapisnika, službenih beleški ili drugih dokumenata koji potvrđuju primenu pravila.

SKGO Model pravilnika o upravljanju sukobom interesa zaposlenih u gradskoj/opštinskoj upravi sadrži odredbe o poklonima službenicima zaposlenim u lokalnoj samoupravi, kroz koji se primenjuje najveći deo ovih preporuka.

#### **6.1.4.4. Uspostavljanje i primena internih mehanizama u postupcima uzbunjivanja**

Uzbunjivanje je otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera.

Najčešće, uzbunjivanje je otkrivanje informacije o nekom nelegalnom ili neetičkom postupku, obično nadređenih pojedinaca ili institucije u kojoj je uzbunjivač zaposlen. U većini slučajeva uzbunjivač takvu informaciju otkriva trećoj strani, van te institucije, koja ima mogućnost da te postupke sankcioniše. Uzbunjivanje se često vrši i preko medija, odnosno uzbunjivanjem javnosti, kada institucije sistema zakažu ili kada se uzbunjivač boji da bi ga kontakt sa državnim organima doveo u opasnost. Za uzbunjivanje javnosti važe posebna pravila. Cilj uzbunjivanja je zaštita javnog interesa i opšteg dobra. Da bi se nešto okarakterisalo kao uzbunjivanje neophodno je da informacija koja se otkriva ukazuje da je **ugrožen**

**javni interes.** Ako se uzbunjivanjem štiti javni interes nevažno je da li uzbunjivač u tom procesu štiti i neki lični interes. **Zakon o zaštiti uzbunjivača** kod nas je usvojen 2014. godine.

Uzbunjivanje može biti unutrašnje, spoljašnje ili uzbunjivanje javnosti.

**Unutrašnje uzbunjivanje** je otkrivanje informacije licu koje je poslodavac ovlastio za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem. Ovo lice je dužno da reaguje odmah po dobijanju informacije tj. bez odlaganja, a najkasnije 15 dana od prijema informacije. Takođe, ovlašćeno lice je dužno, kao i sva lica koja dođu u dodir sa podacima o личности uzbunjivača, da te podatke štiti. Na primer, radnici pisarnice koji izdaju potvrdu o uzbunjivanju takođe su dužni da čuvaju identitet uzbunjivača. Ovlašćeno lice je dužno da uzbunjivaču pruži sve informacije o toku postupka i uvid u svu dokumentaciju u vezi sa uzbunjivanjem.

**Spoljašnje uzbunjivanje** je otkrivanje informacije ovlašćenom organu mimo poslodavca kod koga je uzbunjivač zaposlen, a to može biti javno tužilaštvo, nadležna inspekcija, Poverenik za informacije od javnog značaja, Agencija za sprečavanje korupcije ili organ koji je ovlašćen da vrši nadzor nad organom u kome je izvršena nezakonita radnja. Na lokalnom nivou, spoljašnje uzbunjivanje bi postojalo kada bi se uzbunjivač obratio lokalnoj samoupravi, kao osnivaču, sa informacijama i podacima o nezakonitom postupanju u nekoj lokalnoj ustanovi ili javnom komunalnom preduzeću.

**Uzbunjivanje javnosti** je otkrivanje informacije javnosti putem sredstava javnog informisanja, ali uzbunjivač to može učiniti i lično, na javnom skupu, putem interneta, na svom blogu ili preko društvenih mreža.

Uzbunjivač bi trebalo da se **prvo obrati unutrašnjem i spoljašnjem kanalu** uzbunjivanja, pa tek onda javnosti. Izuzetno može odmah da uzbuni javnost, bez obraćanja poslodavcu i ovlašćenom organu, samo u slučajevima neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, ako postoji opasnost od štete velikih razmera ili neposredna opasnost od uništenja dokaza.

Cilj uzbunjivanja je da se preduzmu mere da se štetne radnje više nikada ne ponove. Na žalost, veoma često posle akta uzbunjivanja uzbunjivač biva izložen različitim vidovima pritiska koji ponekad dovode i do neopravdanog uručivanja otkaza ili samostalnog napuštanja posla usled različitih vidova mobinga. Zakon izričito propisuje zabranu diskriminacije uzbunjivača, odnosno stavljanje uzbunjivača u nepovoljniji položaj od ostalih zaposlenih. Uzbunjivač može da se obrati sudu tek posle izvršene odmazde, u vidu bilo koje nezakonite radnje ili stavljanja u nepovoljan položaj, a to podrazumeva sve situacije – od verbalnih uvreda i smanjenja plate, pa sve do otkaza. Onog momenta kada je izvršena štetna radnja, uzbunjivač dobija sudsku zaštitu. Sudski postupak je hitan. Ako je uzbunjivač dobio otkaz, sud mora da vodi postupak za poništaj te vrste akta.



## Propisi

*Obaveze JLS u pogledu zaštite uzbunjivača:*

- da svim radno angažovanim licima dostavi pismeno obaveštenje o pravima iz Zakona;
- da odredi lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem;
- da u okviru svojih ovlašćenja preduzme mere radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u vezi sa uzbunjivanjem;
- da, u okviru svojih ovlašćenja, zaštiti uzbunjivača od odmazde, kao i da preduzme neophodne mere radi obustavljanja odmazde i otklanjanja njenih posledica;
- da ne preduzima nikakve radnje kojim bi otkrio identitet uzbunjivača koji je poslao anonimnu informaciju; i
- ukoliko bi postupak nadležnih organa zahtevao otkrivanje identiteta uzbunjivača kao načina da se informacija ispita, da o toj mogućnosti prethodno obavesti uzbunjivača.

Prema **Zakonu o zaštiti uzbunjivača** i **Pravilniku o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih**, JLS imaju obavezu da uspostave sistem koji omogućava delotvorno i efikasno odvijanje procesa unutrašnjeg i spoljašnjeg uzbunjivanja o sumnji na korupciju i drugim nezakonitim i štetnim radnjama.

## SKGO modeli

SKGO je izradila *Model pravilnika o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja sa Modelom potvrde o prijemu informacije o unutrašnjem uzbunjivanju*, čijim se donošenjem doprinosi punoj primeni i praćenju propisa u oblasti zaštite uzbunjivača.

<http://www.skgo.org/modeli-akata?page=9>

## SKGO indeks

Istraživanjem u šezdeset JLS pomoću Indeksa dobrog upravljanja je utvrđeno da je **70% JLS usvojilo interni akt kojim se uređuje postupak uzbunjivanja i odredilo lice ovlašćeno za prijem informacija i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem**.

Od početka primene zakona, u samo dve od JLS koje su pokriveno uzorkom istraživanja sprovedenog 2021. godine je sproveden postupak uzbunjivanja i ovaj postupak nije završen u okviru organa i službi JLS već je podneta tužba nadležnom sudu.

Zaštita uzbunjivača, kao i obezbeđivanje normativnih, kadrovskih i organizacionih pretpostavki za upravljanje prijavama uzbunjivača, odnosno informisanje zaposlenih i javnosti o postupku uzbunjivanja predstavljaju samo uslove za ostvarivanje krajnjeg cilja – da što veći broj slučajeva nezakonitih i štetnih radnji bude prijavljen, a potom i rešen. JLS treba da izgradi sistem u kojem će potencijalni uzbunjivači želeći da podele informacije slobodno i u što većem broju, u kojem oni zbog toga neće trpeti štetne posledice, neće morati da traže zaštitu na sudu i gde će JLS rešavati probleme na koje uzbunjivači ukažu.

### 6.1.5. Rezime

Korupcija je **sistemska pojava, koja se širi i vertikalno, i horizontalno, jer razara temelje i vrednosti svakog društva, uništava institucije i ekonomiju u dugoročno, vodi u bedu i siromaštvo.** Cenu visoko rasprostranjene korupcije, pred kojom društvo godinama „zatvara oči”, na kraju se uvek najviše odrazi na građane iz najsiromašnijih slojeva društva. Korupcija se najčešće javlja u vidu sticanja privatne koristi putem zloupotrebe javnih resursa, pa se većina mehanizama za jačanje odgovornosti u oblasti upravljanja javnim resursima može smatrati i antikorupcijskom merom. Važnost suzbijanja korupcije na lokalnom nivou je velika. Snažni demokratski potencijali koji leže u lokalnoj zajednici, zahvaljujući pogodnom okviru za razmenu mišljenja i učešće građana u procesu odlučivanja, nedovoljno su iskorišćeni za stvaranje osećanja sigurnosti i solidarnosti svih građana, kao i razvijanje osećaja poverenja u lokalnu samoupravu. Navedeni jaki, a neiskorišćeni potencijali lokalnih zajednica se ne smeju zanemariti i ignorisati, već iskoristiti u procesu uklanjanja i svodenja na minimum svih negativnih tendencija, kakva je i korupcija.

Korupcija se uvek dešava u „sivoj zoni”, pod velom tajne, iza očiju javnosti i zbog toga je nije lako dokazati. Sticanje političke ili druge moći, pristup javnim resursima i diskrecija u odlučivanju, uz postojanje sukoba interesa stvaraju „plodno tlo” za rasprostranjivanje korupcije. Ipak, da li će se neko upustiti u koruptivne radnje ili ne, samo delimično zavisi od integriteta pojedinca, a mnogo je više određeno time koliko je veliki interes (kolika je potencijalna dobit od korupcije) i **koliko su delotvorni institucionalni, sistemski mehanizmi** – drugim rečima, koliko je veliki rizik da će korupcija biti prepoznata i sankcionisana.

Postoje brojni međunarodni standardni i konvencije u oblasti antikorupcije, a Republika Srbija je ratifikovala sve ključne dokumente Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope i uspostavila pravni i institucionalni okvir za sprečavanje korupcije. Kroz pripremu

modela akata, obuke i tehničku podršku, SKGO značajno doprinosi unapređenju kapaciteta JLS za sprečavanje korupcije i jačanju antikorupcijskih mehanizama.

Analiza pojava oblika i uzroka korupcije na lokalnom nivou predstavlja osnov ka uspostavljanju ovog mehanizma. Korupcija na lokalnom nivou uzrokovana je društvenim kontekstom, odnosno karakterom lokalne zajednice kao okvira društvenog života u kom se regulišu međusobni odnosi aktera koji u toj zajednici žive. Neformalne socijalne mreže (poznanstva, povezanost ljudi rodbinskim, prijateljskim i drugim interpersonalnim društvenim odnosima) često prevladavaju nad pravnim normama, koje bi trebalo da se odnose na sve građane bez izuzetka. Ovakav kontekst naročito pogoduje određenim oblicima koruptivnog ponašanja, kao što su **nepotizam, kronizam ili sukob interesa**. Korišćenje ovih mehanizama za ostvarivanje ličnih interesa naročito je intenzivno u vremenu društvene, pre svega ekonomske krize, u kom se ne biraju sredstva kojima će se vršiti distribucija ograničenih društvenih dobara i resursa.

Instrumenti za jačanje antikorupcijskih mehanizama na lokalnom nivou su brojni, od etičkih kodeksa za funkcionere i zaposlene, plana integriteta do lokalnog antikorupcijskog plana, osnivanja tela za praćenje primene antikorupcijskih mera, nesmetanog pristupa informacijama od javnog značaja i adekvatne zaštite uzbunjivača. Usvajanjem i primenom antikorupcijskih planova, koji sadrži adekvatne mere, prepoznate u svim oblastima kroz analizu specifičnosti svake lokalne zajednice, biće postavljen sistemski i ujednačen pristup u svim JLS, koji već daje efekte u pojedinim od njih, a koji je do sada bio podstaknut i iniciran angažmanom građanskog društva.

Naravno, suzbijanju korupcije na lokalnom nivou neće doprineti samo standardne preventivne odnosno represivne antikorupcijske mere, već dosledna, sveobuhvatna i integrisana primena svih mehanizama dobre uprave koji su predmet ovog priručnika.

## 6.1.6. Popis relevantnih propisa, institucija i literature

### Relevantni propisi

- Zakon o sprečavanju korupcije (*Službeni glasnik RS*, br. 35/19,88/19, 11/21 - autentično tumačenje i 94/21).
- Zakon o lobiranju (*Službeni glasnik RS*, br. 87/18 i 86/19 – dr. zakon).
- Zakon o kontroli državne pomoći (*Službeni glasnik RS*, br. 51/19).
- Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (*Službeni glasnik RS*, br. 21/16, 113/17, 113/17 – dr. zakon, 95/18 i 114/2021).

- Zakon o zaštiti uzbunjivača (*Službeni glasnik RS*, br. 128/14).
- Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (*Službeni glasnik RS*, br. 43/11, 123/14 i 88/19).
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Službeni glasnik RS*, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 i 105/21).
- Zakon o budžetskom sistemu (*Službeni glasnik RS*, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 62/13 – ispr, 108/13, 142/14, 68/15 – dr. zakon, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20 i 118/21).
- Zakon o javnim nabavkama (*Službeni glasnik RS*, br. 91/19).
- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji (*Službeni glasnik RS*, br. 101/05, 54/07, 36/10 i 44/18 – dr. zakon).
- Krivični zakonik (*Službeni glasnik RS*, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19).
- Akcioni plan za poglavlje 23, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>.

### Modeli akata SKGO

- Modeli akata za sprovođenje pojedinih mera iz lokalnog antikorupcijskog plana, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/305/635/1573056356\\_Modeli%20akata%20za%20sprovedjenje%20pojedinih%20mera%20iz%20lokalnog%20antikorupcijskog%20plana.zip](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/305/635/1573056356_Modeli%20akata%20za%20sprovedjenje%20pojedinih%20mera%20iz%20lokalnog%20antikorupcijskog%20plana.zip).
- Modeli etičkih kodeksa, <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2577/pripremljeni-modeli-akata-za-usvajanje-i-primenu-etickog-kodeksa-funkcionera-lokalne-samouprave>, i <http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/KODEKS%20PONASANJA%20SLUZBENIKA%20I%20NAMESTENIKA.doc>
- Agencija za sprečavanje korupcije, Model LAP za JLS, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/09/Model-LAP.pdf>.
- Model odluke o postupku predlaganja kandidata za članove nadzornog odbora javnog preduzeća, <http://www.skgo.org/modeli-akata?page=9>.
- Model odluke o kontroli prijema i realizacije donacija lokalnoj samoupravi, <http://www.skgo.org/modeli-akata?page=10>.
- Model pravilnika o upravljanju sukobom interesa zaposlenih u gradskoj/opštinskoj upravi, <http://www.skgo.org/modeli-akata?page=9>.

- Model pravilnika o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja sa Modelom potvrde o prijemu informacije o unutrašnjem uzbunjivanju, <http://www.skgo.org/modeli-akata?page=9>.
- Model odluke o prijavljivanju i upravljanju privatnim interesima javnih funkcionera u postupku donošenja opštih akata, <http://www.skgo.org/modeli-akata?page=9>.

### **Važne institucije**

- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, <http://mduls.gov.rs/>.
- Agencija za sprečavanje korupcije, <http://www.acas.rs/>.
- Savet za borbu protiv korupcije, <http://www.antikorucija-savet.gov.rs/>.

### **Literatura i drugi relevantni izvori**

- APBK, 2012, *Analiza uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou*, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Анализа-узрока-и-појавних-облика-корупције-на-локалном-нивоу.pdf>.
- SKGO, 2018, *Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja – Izvod iz analize*, Beograd, [http://skgo.org/storage/app/uploads/public/153/804/702/1538047024\\_Analiza%20IDU-60%20JLS%20-%20izvod.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/153/804/702/1538047024_Analiza%20IDU-60%20JLS%20-%20izvod.pdf).
- Begović, B., 2007, *Ekonomska analiza korupcije*, Centar za liberalno-demokratske studije.
- SKGO, 2018, *Indeks dobre uprave na lokalnom nivou*, Beograd, [http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323\\_Brosura.pdf](http://skgo.org/storage/app/uploads/public/152/507/732/1525077323_Brosura.pdf).
- Ministarstvo pravde, *Izveštaji o usklađenosti R. Srbije sa GRECO preporukama*, <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/23513/izvestaji-o-uskladjenosti-republike-srbije-sa-greko-preporukama.php>.
- Agencija za sprečavanje korupcije, GRECO – Grupa država za borbu protiv korupcije, <http://www.acas.rs/greco-grupa-drzava-za-borbu-protiv-korupci>.
- USAID Projekat za odgovornu vlast, Agencija za borbu protiv korupcije, 2019, *Metodologija za praćenje primene i izveštavanje o primeni lokalnog antikorupcijskog plana*, Beograd, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/11/Metodologija-za-pracenje-primene-i-izvestavanje-o-primeni-LAP-a-25.11.-.pdf>.

- Nenadić, N., 2019, *Zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije u Srbiji*, Koalicija za nadzor javnih finansija, <http://www.nadzor.org.rs/dosije%20korupcija/Nemanja%20Nenadic%20-%20Zakonodavni%20okvir%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20u%20Srbiji.pdf>.
- USAID Projekat za odgovornu vlast i Pištaljka, 2019, *Priručnik za postupanje lica ovlašćenih za prijem informacija od uzbunjivača u jedinicama lokalne samouprave*, <http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/prirucnik-za-postupanje-lica-ovlascenih-za-prijem-informacija-od-uzbunjivaca-u-jls.pdf>.

### Izvori na engleskom jeziku

- Ministry of European Integration, Government of the Republic of Serbia, *Annual Progress Reports of the European Commission for Serbia*, <https://www.mei.gov.rs/eng/documents/eu-documents/annual-progress-reports-of-the-european-commission-for-serbia/>
- Transparency International, 2019, *Corruption Perception Index (CPI)*, <https://www.transparency.org/en/cpi>
- Council of Europe, *GRECO Evaluations – Serbia*, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/serbia>



---

## 7. Indeks pojmov

---



## A

Administrativne procedure 203, 300, 332, 341, 350  
Agencija za sprečavanje korupcije 114, 126, 127, 132, 146, 150, 151, 357, 366, 382, 386, 387  
Agenda 2030 37, 39, 41, 43, 45, 59, 60  
Akcioni plan za poglavlje 23 367  
Analiza efekata propisa 345, 347  
Analiza efekata propisa 310, 325, 345, 353  
Antikorupcija 31, 32, 357, 387  
Antikorupcijski mehanizmi 357

## B

Budžet 51, 52, 61, 68, 69, 81, 82, 83, 105, 165, 190, 197, 198, 199, 346, 351

## C

Ciljevi održivog razvoja 36, 41, 42, 43, 60

## D

Delotvornost 18, 19, 26, 28, 30, 31, 32, 66, 122, 170, 208, 223, 226, 295, 301, 322, 327, 328, 329, 331, 333, 334, 335, 339, 340, 345, 347, 348, 350, 351  
Deregulacija 327, 345  
Disciplinska odgovornost 113, 310  
Diskriminacija 23, 154, 236, 238, 240, 241, 262, 282  
Dobra uprava 15, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 31, 32, 211  
Dobro upravljanje 15, 16, 17, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 31, 33, 36, 37, 44, 53, 108, 179, 273, 274, 295, 298, 299, 332, 347, 357  
Društveni razvoj 16  
Državna revizorska institucija 72, 100, 115, 119, 125, 126, 127, 140, 150, 151, 199

## E

Efikasnost 18, 19, 20, 26, 31, 32, 67, 85, 160, 170, 178, 226, 294, 295, 296, 298, 300, 301, 303, 305, 306, 311, 312, 322, 331, 332, 373  
Ekonomski razvoj 55, 56, 191, 203, 288, 363  
Elektronska uprava 250  
Etički kodeks 65, 103, 108, 115, 116, 118, 123, 183, 205  
Etika 124  
Evaluacija 36, 52, 225, 365  
Evropska komisija 19, 44, 63, 212, 241  
Evropska unija 16, 46, 67, 95  
*Ex-ante* analiza 46, 346

## F

Finansijsko upravljanje 20, 61, 62, 63, 71, 72, 77, 79, 101, 103, 125, 335  
Finansiranje 61, 62, 76, 83, 96, 97, 99, 100, 101, 128, 185, 233, 252, 260  
Funkcionalna analiza 297, 294, 304, 305, 307, 323  
funkcioneri 34, 103, 104, 106, 110, 122, 157, 179, 183, 189, 367, 379, 380, 381

## G

Građanska inicijativa 208, 217  
Građansko društvo 372  
Građansko učešće 116, 216, 230

## I

Indeks dobre uprave 15, 31, 32, 33, 53, 59, 180, 215, 277, 291, 293, 303, 325, 339, 353, 387  
Informacije od javnog značaja 115, 126, 127, 131, 132, 142, 143, 144, 150, 151, 152, 157, 159, 172, 175, 185, 206, 207, 285, 357, 382

Informator o radu 187, 190

Inspekcijski nadzor 112, 143, 348, 349, 351, 352

Integritet 66, 117, 124, 130, 132

Interna revizija 80, 103, 119, 120, 127

ISO standardi 327, 338, 350

Izveštavanje 47, 50, 52, 55, 57, 58, 63, 65, 68, 69, 71, 72, 80, 99, 123, 127, 128, 148, 307, 374, 387

## J

Javna funkcija 358, 368, 374

Javna rasprava 84, 198, 208, 216, 221, 227

Javna svojina 61, 68, 89

Javne nabavke 61, 66, 67, 73, 74, 84, 85, 86, 87, 100, 112, 141, 147, 148, 183, 200, 366, 371, 376

javne politike 20, 23, 25, 39, 45, 47, 49, 50, 51, 52, 54, 57, 60, 68, 103, 110, 178, 195, 196, 207, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 227, 228, 232, 245, 247, 248, 260, 279, 292, 325, 347, 352, 361

Javni funkcioner 147, 357, 364, 374, 379, 380

Javni interes 36, 61, 76, 96, 97, 181, 269, 271, 357, 374, 375, 377, 382

Javni resursi 61, 357, 359

Javnost 24, 27, 28, 138, 139, 141, 144, 145, 165, 171, 175, 176, 178, 181, 182, 183, 184, 186, 190, 195, 196, 205, 221, 222, 227, 228, 243, 255, 359, 372, 373, 382

Jedinstveno upravno mesto 294, 304, 312, 314, 317, 323

## K

Kapitalni projekti 61, 82

Kodeks 23, 27, 65, 103, 107, 108, 115, 116, 117, 118, 119, 123, 129, 130, 183, 205, 213, 272, 291, 292, 331, 353

Kodeks ponašanja 103, 108, 115, 116, 123

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki 132, 147, 150, 151

Konkurs 96, 112, 201

Konsultacije 57, 81, 97, 196, 209, 221, 230, 231, 345

Konsultovanje 208, 209, 213, 220, 230

Kontrola 30, 61, 62, 63, 69, 71, 78, 80, 98, 101, 103, 114, 119, 122, 126, 127, 128, 129, 132, 133, 134, 135, 149, 151, 291, 357

Kontrolne liste 273

Koordinacija inspekcijskog nadzora 349

Korupcija 18, 356, 357, 358, 359, 361, 362, 363, 365, 366, 384, 385

## L

Legitimitet 15, 34, 132, 208, 210, 269, 281, 340

Legitimna očekivanja 269, 272, 273

Lista administrativnih procedura 291

Lokalni ombudsman 153, 160, 163, 164, 165, 166, 171, 172, 263, 322

Loša uprava 15, 22, 23, 27

## Lj

Ljudska prava 18, 19, 20, 21, 101, 106, 107, 153, 155, 156, 157, 160, 177, 185, 240, 272, 275, 354

Ljudski resursi 40, 53, 61, 62, 98

## M

Materijalna odgovornost 106, 113

Mediji 194, 357

Menadžment totalnog kvaliteta 335

Mesna samouprava 208, 216, 229

Mesna zajednica 136

Ministarstvo državne uprave i lokalne samo-  
uprave 32, 59, 95, 203, 292, 308, 315, 319,  
321, 325, 337, 352, 387

Model standardnih troškova 295, 309

Monitoring 36, 52, 69, 331, 373

Monopol 357, 361

## N

Nacionalne manjine 112, 236, 237, 238,  
254, 255

Nadzor 69, 77, 101, 112, 127, 129, 133,  
141, 143, 149, 159, 166, 299, 321, 339,  
343, 348, 349, 351, 352, 366, 382, 388

Nameštenici 111

Narodna inicijativa 209, 217, 230, 233

Neposredna diskriminacija 236

Neposredna javnost 182

## O

Odgovornost 16, 18, 19, 20, 26, 30, 31, 32,  
34, 36, 37, 40, 41, 51, 53, 57, 58, 61, 62, 63,  
84, 88, 98, 103, 104, 105, 106, 107, 109,  
110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 120,  
122, 134, 143, 150, 162, 178, 179, 213,  
214, 226, 261, 289, 310, 331, 333, 364,  
372, 378

Ombudsman 22, 23, 27, 28, 32, 33, 126,  
129, 130, 138, 140, 151, 153, 158, 160,  
163, 164, 165, 166, 171, 172, 263, 265,  
267, 272, 292, 322, 324, 353

Optimizacija 82, 297, 307, 314, 327, 340,  
341, 345, 350

Organizacije civilnog društva 17, 56, 76, 106,  
223, 357

Orhuska konvencija 25, 212, 230

Osetljive grupe 45, 238, 245, 263

Otvoreni podaci 175, 191, 192

Otvorenost 19, 20, 26, 66, 116, 174, 175,  
183, 224, 226, 331

## P

Participacija 18, 19, 20, 26, 31, 32, 208,  
213, 214, 230, 331, 345, 373

Peticija 166

Plan integriteta 357, 370, 371, 377

Planiranje 36, 37, 40, 41, 44, 46, 48, 50, 51,  
52, 53, 55, 56, 58, 59, 61, 62, 77, 81, 82, 84,  
86, 92, 94, 95, 98, 222, 245, 252, 261, 295,  
297, 322, 335, 336, 337, 348

Plan razvoja 37, 40, 48, 49, 58

Planska dokumenta 45, 49, 57, 82

Poboljšanje kvaliteta propisa 345

Podaci o ličnosti 153, 161

Pojavni oblici korupcije 357, 358

Poklon 379, 380

Politička odgovornost 103, 104, 105

Portal eUprava 203, 206, 319, 325

Posredna diskriminacija 240

Povelja Evropske unije o osnovnim pravima  
21, 22, 67, 157, 272, 292, 330

Poverenik 115, 126, 127, 131, 132, 142,  
143, 144, 145, 146, 150, 151, 152, 157,  
159, 172, 185, 187, 188, 189, 206, 207,  
233, 243, 262, 265, 292, 382

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 115, 126, 127, 131, 132, 142, 144, 150, 151, 152, 159, 172, 206, 207

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti 126, 127, 132, 145, 150, 151, 152, 243, 262, 265, 292

Povezano lice 358, 374, 375

Pozitivna diskriminacija 238, 262

Pravilnik o sistematizaciji 190

Pravna odgovornost 103, 105, 114, 378

Pravna sigurnost 26, 269, 270, 286

Predstavka 166

Predvidivost 26, 98, 269, 270, 271, 272, 273, 277, 279, 280, 282, 286, 287, 289, 290, 291

Predvidivost javnih usluga 269

Predvidivost propisa 269, 277, 291

Predvidivost ugovora 269

Prekršajna odgovornost 105, 111, 115

Prevenција korupcije 357

Pritužba 145, 166

Privatni interes 360, 374, 375

Proaktivnost 90, 373

Programsko budžetiranje 51, 58

Program Ujedinjenih nacija za razvoj 43

## R

Radna tela 56, 103, 117, 120, 121, 167, 193, 222, 223, 231, 257, 260, 288

Referendum 208, 209, 215, 217, 219, 230

Revizija 57, 69, 77, 78, 80, 102, 103, 119, 120, 127

Rodna ravnopravnost 44, 238, 241, 250

Rodno odgovorno budžetiranje 238, 260, 261, 262, 263, 266

## S

Samoprocenjivanje 335

Sankcionisanje korupcije 357

Savet Evrope 16, 19, 20, 95, 101, 108, 156, 177, 212, 213, 299, 332, 354

Servisna magistrala organa 314, 318

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja 182

Službeno glasilo 135

Socijalna uključenost 40

Srednjoročni plan 50, 53, 58

Standardizacija 41, 280, 313, 314, 327, 329, 340, 350

Stečena prava 269, 270, 271, 277, 278, 282, 289

Strateško planiranje 46, 53, 56, 295, 297, 322, 335

Sukob interesa 162, 357, 359, 360, 367, 368, 369, 374, 375, 376, 378, 385

Svrshodnost 61, 66

## T

Transparentnost 18, 19, 20, 26, 31, 32, 47, 51, 58, 61, 66, 68, 74, 77, 93, 96, 108, 109, 116, 122, 174, 175, 177, 178, 180, 181, 183, 184, 193, 195, 197, 200, 201, 202, 204, 205, 207, 213, 214, 215, 224, 261, 274, 329, 349, 372

## U

Učešće građana 36, 41, 61, 208, 210, 214, 215, 216, 220, 230, 233, 373, 384

Učešće u vođenju javnih poslova 208

Udruženja građana 97, 185, 222, 223

Upravljanje javnim politikama 345

Upravljanje javnim resursima 61, 62, 63, 71, 77, 84, 95, 98

Upravljanje kvalitetom 335, 337

Upravljanje ljudskim resursima 61, 62, 69,  
75, 92, 93, 94, 95, 101, 296, 335

Upravljanje sukobom interesa 374

Uslužni centar 314

Uzbunjivanje 357, 381, 382, 383

## **V**

Veb-prezentacija 168, 176, 189, 190, 203,  
207

Vrednovanje 47, 50, 58, 68, 93, 180, 339

## **Z**

Zahtev stranke 290, 311

Zajednička baza pravnih stavova 291

Zajednički okvir za samoprocenjivanje 335

Zakon o planskom sistemu 47, 48, 58, 205,  
216, 231, 346

Zaštita podataka o ličnosti 144, 153, 158,  
161, 170, 317

Zaštita životne sredine 17, 66, 203

Zaštitnik građana 27, 32, 33, 115, 126, 127,  
130, 131, 138, 139, 140, 150, 151, 163,  
251, 262, 265, 267

Zbirka podataka 285

Zbor građana 208, 215, 217, 218





CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

352(035)  
342.25(035)

**ЈЕРИНИЋ, Јелена, 1978-**

Priručnik za sprovođenje principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou / Jelena Jerinić, Dejan Vučetić, Mirjana Stanković. - 2. dopunjeno i izmenjeno izd. - Beograd : Stalna konferencija gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije, 2022 (Beograd : DMD). - 395 str. : tabele ; 24 cm

Tiraž 500. - Bibliografija uz svako poglavlje. - Registar.

ISBN 978-86-80480-58-9

1. Вучетић, Дејан, 1974- [autor] 2. Станковић, Мирјана, 1964- [autor]

а) Локална самоуправа -- Приручници

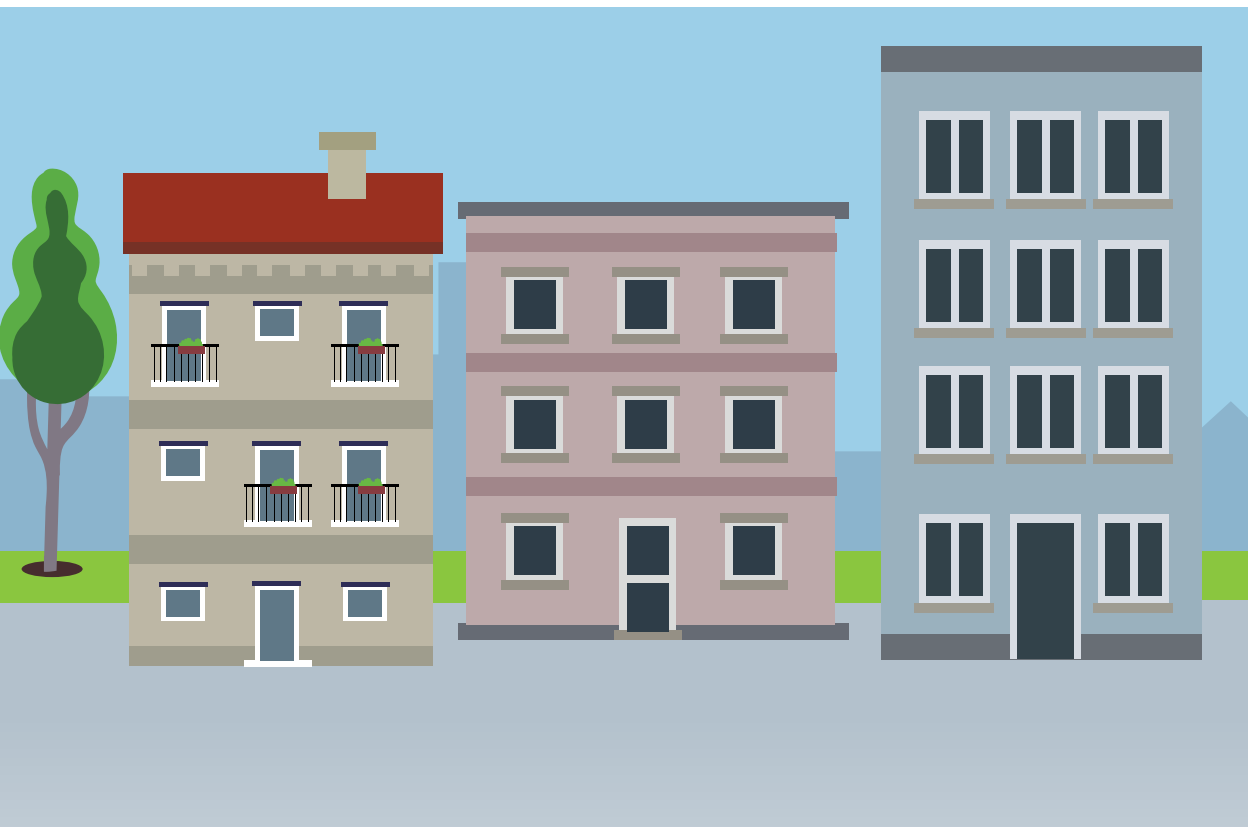
COBISS.SR-ID 61290249











## Stalna konferencija gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

Makedonska 22/VIII  
11000 Beograd  
Srbija

Tel: 011 3223 446  
Faks: 011 3221 215  
E-mail: [secretariat@skgo.org](mailto:secretariat@skgo.org)

[www.skgo.org](http://www.skgo.org)  
[www.facebook.com/skgo.sctm](https://www.facebook.com/skgo.sctm)  
[www.twitter.com/skgo\\_sctm](https://www.twitter.com/skgo_sctm)

ISBN 978-86-80480-58-9

