



**DELOTVORNI UTICAJ  
PROJEKATA UDRUŽENJA  
FINANSIRANIH IZ BUDŽETA  
JEDINICA LOKALNE  
SAMOUPRAVE**

**DELOTVORNI UTICAJ  
PROJEKATA UDRUŽENJA  
FINANSIRANIH  
IZ BUDŽETA JEDINICA  
LOKALNE SAMOUPRAVE**

**Izdavač:**

Beogradska otvorena škola  
Masarikova 5/16, 11000 Beograd  
Telefon: +381 11 3061 372  
Faks: +381 11 36 13 112  
Veb: www.bos.rs

**U ime izdavača:**

Vesna Đukić

**Urednik:**

Mirko Popović

**Autor:**

Ivana Radić Milosavljević

**Dizajn:**

Nikola Stevanović

**Lektura:**

Marijana Milošević

**Štampa:**

Dosije Studio, Beograd

**Tiraž:**

700

**Godina:**

2014.

ISBN: 978-86-83411-77-1



Projekat finansira Evropska unija u okviru Programa  
„Podrška civilnom društvu 2012“

Ova publikacija je izrađena uz pomoć Evropske unije. Sadržaj publikacije isključiva je odgovornost autora i ni u kom slučaju ne odražava stanovišta Evropske unije

## SADRŽAJ

---

**Spisak skraćenica | 5 |**

**Sažetak | 7 |**

**Uvod | 14 |**

Opis problema | 14 |

Cilj istraživanja | 15 |

Metodologija istraživanja | 16 |

Vremenski obuhvat istraživanja | 18 |

Sadržaj studije | 19 |

**Normativni i institucionalni okvir za finansiranje udruženja | 20 |**

Pregled propisa Evropske unije | 20 |

Analiza pravnog okvira u Republici Srbiji | 26 |

**Uključivanje udruženja u kreiranje i sprovođenje lokalnih javnih politika | 37 |**

Studije slučaja | 38 |

Vranje | 39 |

Vladičin Han | 47 |

Priboj | 56 |

Raška | 64 |

Užice | 71 |

Rezultati onlajn ankete i analiza odgovora na upitnik | 78 |

**Zaključci | 81 |**

**Preporuke | 85 |**

**Prilozi | 88 |**

Prilog 1: Upitnik za intervju sa predstavnicima lokalne samouprave | 89 |

Prilog 2: Upitnik za intervju sa predstavnicima lokalnih udruženja | 91 |

Prilog 3: Anketa | 93 |

Prilog 4: Analizirani dokumenti | 97 |

## SPISAK SKRAĆENICA

- BOŠ** Beogradska otvorena škola
- DRI** Državna revizorska institucija
- JLS** Jedinica lokalne samouprave
- EK** Evropska komisija
- EU** Evropska unija
- ESK** Ekonomski i socijalni komitet
- NVO** Nevladina organizacija
- OCD** Organizacija civilnog društva
- SKGO** Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije
- TACSO** *The Technical Assistance for Civil Society Organisations* (Tehnička pomoć organizacijama civilnog društva)
- UNDP** Program Ujedinjenih nacija za razvoj

---

Studija „Delotvorni uticaj projekata udruženja finansiranih iz budžeta jedinica lokalne samouprave“ izrađena je u okviru projekta „ReForce – Jačanje uloge organizacija civilnog društva u razvoju zajednice i reformi javne uprave“ koji izvode Beogradska otvorena škola (BOŠ) i Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO). Ovim projektom BOŠ i SKGO osnažuju organizacije civilnog društva i javnu upravu za partnerski pristup kreiranju lokalnih politika i unapređuju ulogu civilnog društva u razvoju lokalne zajednice. Projektom se unapređuju procedure za dodelu sredstava udruženjima i poboljšava transparentnost i odgovornost javne uprave u upravljanju sredstvima namenjenim udruženjima. Ovim projektom razvijen je i primenjen model partnerskog pristupa civilnog društva i lokalne samouprave u procesu kreiranja lokalnih politika i razvoju zajednice. Projekat je finansiran sredstvima Evropske unije u okviru Programa „Podrška civilnom društvu 2012“. Projekat je sufinansirala Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije.

---



# SAŽETAK

Učešće udruženja u lokalnim javnim poslovima je važan segment demokratskog procesa na lokalnom nivou. Udruženja predstavljaju najvažniji vid artikulacije interesa građana koji nisu direktno uključeni u politički i izborni proces. Da bi građani delotvorno učestvovali u lokalnim javnim poslovima potrebno je obezbediti podsticajne uslove za njihovo organizovanje i delovanje. Podsticajno okruženje za delovanje udruženja, između ostalog, podrazumeva da je: uspostavljena sloboda udruživanja, izražavanja, pravo na pristup informacijama od javnog značaja, omogućeno učešće u javnim poslovima, obezbeđena transparentnost procedura odlučivanja i delotvorni mehanizmi finansiranja rada udruženja iz javnih izvora koji su dostupni pod jednakim uslovima.

U poslednjih petnaestak godina beleži se napredak u kreiranju podsticajnih uslova za rad udruženja u Srbiji, ali su prepreke još uvek značajne. Pravni okvir još uvek ne obezbeđuje dovoljno jake mehanizme za učešće udruženja u javnim poslovima. Narочito nedostaju propisi koji bi regulisali obavezu održavanja javnih rasprava i drugih mehanizama koji omogućavaju suštinsko uključivanje udruženja, kao i poreske olakšice za donatore projekata od javnog interesa koje realizuju udruženja.<sup>1</sup> Odlaganje uvođenja programskog budžeta i loše finansijsko planiranje u organima javne vlasti dodatno umanjuju mogućnost udruženjima da budu učesnici u kreiranju javnih politika na lokalnom nivou. Učešće udruženja u javnim poslovima dodatno otežava zatvorenost procesa budžetskog planiranja u fazi pripreme i formulisanja budžeta i odsustvo prakse javnih slušanja u fazi izveštavanja o realizaciji budžeta.

Problem koji je zauzeo središnje mesto u okviru ovog istraživanja je pitanje usklađenosti pravila i prakse finansiranja udruženja iz budžeta jedinica lokalne samouprave sa ostvarivanjem ciljeva utvrđenih lokalnim strateškim i planskim dokumentima. Ove usklađenosti gotovo da nema ili je u rudimentarnim oblicima. Ne postoje ili su slabo razvijeni neki od osnovnih preduslova za uspostavljanje pomenute veze: kvalitetno uključivanje udruženja u razvoj strateških i planskih dokumenata, kao i u pripremu lokalnih budžeta; plansko uključivanje udruženja u sprovođenje ciljeva utvrđenih lokalnim strateškim i planskim dokumentima; uspostavljene procedure i jasni kriterijumi za dodelu sredstava udruženjima (nepostojanje ili nedovoljno razvijena praksa javnih konkursa). Iako je veliki broj lokalnih samouprava uključio civilno društvo u proces izrade strateških dokumenata, problem neusklađenosti strateških prioriteta sa ciljevima javnih konkursa za

---

**1** Izmenom poreskih propisa, kompanijama su povećana oslobođenja plaćanja poreza na donacije sa 3,5% na 5%. Indeks održivosti OCD za 2013. godinu, Nacionalna koalicija za decentralizaciju, 2014.



projekte udruženja je očigledan. Posebno je nerazvijena praksa uključivanja udruženja u pripremu i sprovođenje konkursa i transparentnost finansiranja, te adekvatnih procedura za praćenje sprovođenja finansiranih projekata i kontrolu utrošenih sredstava.

Analiza usklađenosti pravila i prakse finansiranja udruženja iz budžeta jedinica lokalne samouprave značajna je i u pogledu finansijske održivosti udruženja. Finansijska održivost je već duži niz godina identifikovana kao jedan od najslabijih aspekata održivosti udruženja u Srbiji.<sup>2</sup>

Istraživanje delotvornog uticaja projekata udruženja finansiranih iz budžeta jedinica lokalne samouprave sprovedeno je u periodu između 15. februara i 15. maja 2014. godine u pet odabranih jedinica lokalne samouprave na teritoriji južne i jugozapadne Srbije: Vranju, Vladičinom Hanu, Užicu, Raškoj i Priboju. Regioni južne i jugozapadne Srbije su predmet interesovanja zbog stepena razvoja koji je ispod proseka Republike i oskudnih sredstava u budžetima JLS za finansiranje rada udruženja, ali i za realizaciju lokalnih strategija. Ovo posebno važi za manje opštine. Upravo je to razlog da se sredstva namenjena finansiranju aktivnosti organizacija civilnog društva (OCD) programiraju na takav način da podrže realizaciju lokalnih strategija u različitim oblastima. Nalazi istraživanja bazirani su na analizi propisa i prakse finansiranja rada udruženja u Evropskoj uniji (EU), analizi pravnog okvira u Srbiji i analizi pet navedenih studija slučaja u periodu 2011–2013. godine.

Srbija je jedna od zemalja koje se nalaze u procesu pristupanja EU što podrazumeva intenzivno prilagođavanje propisima EU i njihovu praktičnu primenu. EU nema nadležnost u oblasti regulisanja rada i finansiranja udruženja u državama članicama, već je to u nadležnosti svake države članice i njenih nižih nivoa vlasti. Zbog toga Unija nema razvijenu pravnu regulativu u ovoj oblasti, ali su EU i njene institucije u različitim dokumentima definisale niz principa i standarda kroz koje uređuju svoj odnos prema civilnom društvu i kojima se vode pri saradnji sa civilnim društvom.

Jedan od ključnih instrumenata Evropske unije za podršku razvoju civilnog društva u državama koje su u procesu pridruživanja Uniji je Program „Podrška civilnom društvu“ (*Civil Society Facility*), a čiji je cilj da podrži razvoj civilnog društva koje aktivno učestvuje u javnoj debati o demokratiji, ljudskim pravima, socijalnoj inkluziji i vladavini prava, i koje ima kapacitet da utiče na javne politike i proces donošenja odluka.<sup>3</sup> EU aktivno radi na unapređenju mehanizama koji omogućavaju dijalog između udruženja i lokalnih vlasti jer oni povećavaju nivo primerenosti nacionalnih politika lokalnim potrebama. Udruženja mogu da pomognu u mobilisanju lokalnih resursa i socijalnog kapitala, u širenju informacija i uključivanju marginalizovanih grupa, dajući na taj način doprinos unapređenju

---

<sup>2</sup> Indeks održivost OCD 2013 – Srbija, USAID i Nacionalna koalicija za decentralizaciju

<sup>3</sup> Civil Society Facility, European Commission, DG Enlargement: [http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/support-for-civil-society/civil-society-facility/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/support-for-civil-society/civil-society-facility/index_en.htm)

lokalnog upravljanja i teritorijalne kohezije.<sup>4</sup> Evropska komisija vidi značajnu ulogu udruženja i u kontroli trošenja javnih sredstava i u jačanju društvene odgovornosti u celini. Evropska komisija će podsticati postepeno uvođenje u nacionalne sisteme mehanizama finansiranja lokalnih udruženja pri pružanju usluga, uz uvođenje stabilnog i transparentnog regulatornog okvira koji će garantovati jednak pristup svima.

Za države u procesu pristupanja EU važan je i dokument „Smernice za podršku Evropske unije civilnom društvu u zemljama u procesu proširenja, 2014–2020“.<sup>5</sup> Dokument je izradio Generalni direktorat za proširenje tokom 2013. godine nakon održanih konsultacija sa OCD i u njemu su definisani principi i ciljevi pri finansiranju rada OCD u zemljama koje su u procesu pristupanja EU. Politika proširenja bi, prema ovom dokumentu, u odnosu prema civilnom društvu, trebalo da se zasniva na omogućavanju i stimulisanju participativne demokratije i to tako što će težiti ka dva glavna cilja:

1. postizanju okruženja koje je povoljno za aktivnosti OCD i
  2. izgradnji kapaciteta OCD da budu delotvorni i odgovorni nezavisni akteri.
- Ostvarivanje ovih ciljeva će se ocenjivati i u procesu pristupanja Republike Srbije EU.

Osnovni pravni okvir u Republici Srbiji koji kreira okruženje za rad udruženja i učešće u javnim poslovima na lokalnom nivou čine Ustav Republike Srbije,<sup>6</sup> Zakon o udruženjima,<sup>7</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi<sup>8</sup> i Zakon o budžetskom sistemu.<sup>9</sup> Ovi propisi omogućavaju jednostavno i svima dostupno ostvarivanje prava na slobodno udruživanje. Međutim, Zakon o lokalnoj samoupravi i posebno Zakon o budžetskom sistemu ne uređuju učešće udruženja u javnim poslovima i budžetskom procesu na zadovoljavajući način. U nedostatku političke kulture naklonjene učešću građana u javnim poslovima, propisi moraju da sadrže obavezujuće norme koje će obezbeđivati mehanizme za učešće kakvi se pominju u dokumentima EU.

Za efikasno uključivanje javnosti u javne poslove na lokalnom nivou neophodno je da predstavnici jedinica lokalne samouprave budu proaktivni u obezbeđivanju informacija i organizovanju konsultacija u različitim formatima.

---

<sup>4</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations, Brussels, 12.9.2012, COM(2012) 492 final), str. 7.

<sup>5</sup> DG Enlargement; Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020,  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil\\_society/doc\\_guidelines\\_cs\\_support.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf)

<sup>6</sup> Ustav Republike Srbije, Sl. glasnik Republike Srbije 83/2006.

<sup>7</sup> Zakon o udruženjima, Sl. glasnik Republike Srbije 51/2009.

<sup>8</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik Republike Srbije 129/2007.

<sup>9</sup> Zakon o budžetskom sistemu, Sl. glasnik Republike Srbije 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr. i 108/2013.

Kvalitetan konsultativni proces podrazumeva da se za ovaj posao odvoji dovoljno dug period vremena, odnosno da se one odvijaju tokom cele godine. Takođe, to podrazumeva i omogućavanje uključivanja populacije koja iz bilo kog razloga ne može ravnopravno da učestvuje u standardnim vidovima konsultacija. Ovo je posebno važno kod usvajanja najvažnijih lokalnih dokumenata: budžeta i lokalnih strateških planova. Pored utvrđivanja prioriteta, za delotvorno učešće udruženja u njihovoj realizaciji neophodni su i stabilni izvori finansiranja. Važan izvor finansiranja ovih aktivnosti trebalo bi da budu lokalni budžeti, iz već navedenih razloga. Međutim, jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji izložene su nestabilnim transferima sa centralnog nivoa, a Zakon o finansiranju lokalne samouprave<sup>10</sup> krši se niz godina tako da lokalne samouprave dobijaju manja transferna sredstva nego što je to zakonom propisano. U takvim uslovima teško je realizovati strateške planove. Pored toga, procesom decentralizacije jedinicama lokalne samouprave prenose se važne nadležnosti za čije vršenje im se ne prenose dovoljna sredstva (npr. za održavanje puteva). Tako sredstva koja su dugoročnim strateškim planom bila predviđena za realizaciju zacrtanih ciljeva često moraju da se preusmeravaju za finansiranje novih nadležnosti lokalne samouprave ili rešavanje akutnih problema. Strategija reforme javne uprave iz 2014. godine kao posebne ciljeve u reformi javne uprave izdvaja:

- unapređenje upravljanja javnim finansijama i
- jačanje transparentnosti, etičnosti i odgovornosti u obavljanju javnih poslova.<sup>11</sup>

Strateški planovi održivog razvoja koji su bili na snazi u JLS koje su bile predmet dubinske analize u ovoj studiji bez izuzetka su finansirani donatorskim sredstvima i u dobroj meri napisani pod okriljem angažovanih konsultantskih kuća. Realizacija ovih planova često je nerealna u predviđenom obimu i na predviđeni način pre svega zbog iznosa sredstava koja su potrebna za njihovu realizaciju. Neophodna sredstva za realizaciju strategija višestruko prevazilaze iznos sredstava koji u periodu njihove realizacije može biti odvojen iz budžeta. Često je to manje od 10% ukupno potrebnih sredstava. Sve analizirane strategije su slične strukture, ali i sličnih formulacija. U pojedinim segmentima ovi dokumenti odaju utisak dokumenata koji su usvojeni da bi stvorili kulise za razvoj pre nego dokumenata na kojima bi mogao da bude zasnovan razvoj.

Kada je u pitanju učešće udruženja u realizaciji strateških dokumenata, u istraživanju su identifikovana dva divergentna pravca. Prvi je deklarativni i sadržan je u strateškim dokumentima svih JLS iz uzorka. U tim dokumentima se hvali i očekuje učešće udruženja u izradi, usvajanju i realizaciji strateških dokumenata.

---

**10** Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Sl. glasnik Republike Srbije 62/2006, 47/2011, 93/2012 i 99/2013.

**11** Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, II B. Posebni ciljevi reforme, Službeni glasnik RS 42/14.

Drugi pravac je praktični i on ne daje tako jasnu i pozitivnu sliku saradnje JLS i civilnog sektora. U intervjuima koji su sprovedeni sa predstavnicima lokalnih samouprava i udruženja primetno je međusobno nepoverenje. Uključivanje udruženja u proces usvajanja budžeta i izradu i realizaciju strateških dokumenata često se doživljava kao uslov koji se pred JLS stavlja kako bi bila obezbeđena donatorska sredstva ili kako bi se zadovoljila poželjna forma, a ne kao izraz potrebe da se angažuju postojeći lokalni kapaciteti u raznim oblastima koje pokrivaju udruženja ili kako bi se unapredila participacija u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou i dodatno demokratizovao proces upravljanja. Predstavnici JLS najčešće smatraju da udruženja nemaju potrebne kapacitete da učestvuju u procesu izrade, usvajanja i sprovođenja lokalnih politika. Predstavnici udruženja, sa druge strane, u uspostavljanju saradnje sa JLS najčešće se oslanjaju na lične kontakte sa ljudima koje poznaju u lokalnoj vlasti i ne pridaju potreban značaj formalnim oblicima konsultovanja poput javnih rasprava o budžetu. Udruženja često ni ne primete poziv za učešće u javnoj raspravi o budžetu, a predstavnici JLS ukazuju i na to da predstavnici udruženja ne daju doprinos unapređenju dokumenata i akata o kojima se organizuje rasprava ili druga vrsta konsultacija.

U takvim uslovima finansiranje rada udruženja nije ni približno u dovoljnoj meri u funkciji realizacije lokalnih strateških planova. Nekoliko je najvažnijih uzroka za takvo stanje. Najpre, budžeti JLS su nedovoljni za preuzimanje punih nadležnosti lokalne samouprave, što se posledično odražava i na finansiranje aktivnosti udruženja iz budžeta. Na prvi pogled iznosi sredstava na liniji 481 u lokalnim budžetima su značajni (i do 7% budžeta u analiziranim slučajevima). Međutim, kada se iz ove sume izdvoje sredstva za finansiranje rada političkih stranaka, Crvenog krsta, sportskih udruženja i crkava i verskih zajednica u budžetima ostaju iznosi kojima nije moguće pokriti ni bazične administrativne troškove udruženja, a kamoli realizaciju nekog strateškog cilja. Ovo se posebno odnosi na finansiranje rada udruženja u opštinama koje su obuhvaćene istraživanjem i njima slične JLS. Iznosi od 200.000 do 1.000.000 dinara za finansiranje rada desetak udruženja ne mogu se staviti u kontekst realizacije lokalnih strateških planova. Ovo tek može biti mali doprinos održivosti rada udruženja u konkretnim lokalnim samoupravama.

Situacija je nešto bolja u gradovima Vranju i Užicu gde se iznosi namenjeni finansiranju aktivnosti udruženja mere desetinama miliona dinara. U takvim uslovima udruženja mogu da angažuju svoje kapacitete u ostvarivanju lokalnih strateških planova. Doprinos ovom cilju dalo bi pre svega značajno povećanje obima sredstava namenjenih finansiranju rada udruženja koja se dodeljuju putem konkursa i smanjivanjem broja primalaca ovih sredstava. Na ovaj način povećali bi se iznosi pojedinačnih donacija, pa bi se ojačala i konkurencija među udruženjima kvalifikovanim za realizaciju određenih ciljeva. Važno je napraviti realnu projekciju mogućnosti udruženja u realizaciji lokalnih strategija i izbeći

nekritičko dodeljivanje uloga ovim akterima. U suprotnom angažman udruženja na realizaciji velikog broja ciljeva takođe umanjuje sredstva i rasplinjuje pažnju ionako malobrojnog civilnog društva u posmatranim JLS.

Zakon o udruženjima je jasan kada govori o tome da se sredstva za finansiranje aktivnosti udruženja dodeljuju putem konkursa. Međutim, istraživanje pokazuje da se sredstva sa linije 481 u najvećem delu dodeljuju u nekompetitivnoj proceduri koja ne stimuliše razvoj novih ideja, angažovanje svežih snaga i udruživanje građana radi ostvarivanja javnog interesa. U posmatranim JLS se sredstva često dodeljuju već unošenjem naziva udruženja u odluku o budžetu što nije u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu. Praktično, udruženja dobijaju svoju aproprijaciju sa skromnim iznosom sredstava i ne moraju da ulože dodatni trud da bi sredstva dobila. U takvoj situaciji nemoguće je govoriti o učešću udruženja u realizaciji lokalnih strategija. Pored toga, najčešći put do budžetskih sredstava podrazumeva da udruženja podnesu zahteve za finansiranje određenih aktivnosti, a potom veće ili predsednik opštine/gradonačelnik odlukom dodeljuje sredstva prema mogućnostima i stanju likvidnosti budžeta JLS u tom trenutku. Konkurs je najređi način dodele sredstava. U dva posmatrana grada, u poslednjih nekoliko godina, sve više sredstava se dodeljuje u kompetitivnoj proceduri, a za 2014. godinu je najavljen konkurs i u opštini Vladičin Han.<sup>12</sup>

Konkursi koje sprovode JLS kao osnovni nedostatak imaju nedovoljno precizne kriterijume za dodelu sredstava, a koji mogu biti posledica manjka prakse u sprovođenju konkursa, ali i želje da veći broj udruženja dobije sredstva iz budžeta. Zbog navedenih nedostataka pozitivni efekti konkursa izostaju pa se proces svodi na rezultate koji su ranijih godina dobijani dodeljivanjem sredstava odlukom veća ili predsednika opštine/gradonačelnika. Analiza prakse finansiranja udruženja pokazuje da se ovom procesu ne posvećuje dovoljno pažnje, da donosiocima odluka nije u potpunosti jasna veza između programa koja sprovode udruženja i realizacije strateških prioriteta lokalne samouprave, ali i da veliki broj JLS ne poseduje zadovoljavajuće administrativne kapacitete. Očigledan je nedostatak kapaciteta i kada su u pitanju udruženja, te im, u izvesnim situacijama, odgovara postojeća praksa dodele sredstava iz lokalnog budžeta. Povećavanjem pojedinačnih iznosa koji se putem konkursa dodeljuju za učešće udruženja u realizaciji određenih ciljeva lokalnih strategija mogao bi se dobiti efekat promocije inovativnih pristupa koncipiranju i realizaciji projekata, kao i jačanje kapaciteta udruženja. Preduslov za uspešno ostvarenje programa od javnog interesa jeste i jasno opredeljenje JLS u pogledu rezultata i ishoda programa od javnog interesa.

Poseban problem predstavlja nedostatak praćenja rezultata i nedostatak evaluacije realizovanih projekata. Jedinice lokalne samouprave ne poseduju dovoljne kapacitete za ove poslove, a ne angažuju ni eksterni monitoring

---

<sup>12</sup> Analiza je obuhvatila period od 2011. do 2013. godine.

i eksternu evaluaciju. Na ovaj način se dovode u pitanje učinci udruženja na realizaciji lokalnih strateških ciljeva, s obzirom na to da JLS ne prati njihovu ostvarenost kroz projekte udruženja podržane iz budžeta. Raspisani konkursi trebalo bi da se baziraju na rezultatima ostvarenim kroz projekte podržane na konkursima koji su prethodili, a bez kvalitetnog monitoringa i odgovarajuće evaluacije postignutog to nije moguće. S druge strane, ukoliko JLS nije jasno predvidela šta želi da postigne kroz projekte udruženja, i ukoliko ne postoji veza sa lokalnim strateškim prioritetima, monitoring se svodi na kontrolu ispravnosti upravljanja dodeljenim sredstvima, a evaluacija je gotovo nemoguća.

Konačno, rezultati ankete i upitnika koje je popunio jedan broj jedinica lokalne samouprave iz južne i jugozapadne Srbije u vezi sa raspisivanjem javnih konkursa za finansiranje programa i projekata udruženja u 2014. godini ohrabruju. Oni pokazuju da je većina JLS usvojila dokumenta kojima reguliše sprovođenje konkursa za finansiranje rada udruženja i raspisala (ili planira da raspiše) javni konkurs. Praksa sprovođenja konkursa dovešće nužno i do unapređenja okruženja za rad udruženja i njihovog učešća u javnim poslovima na lokalnom nivou. Za ovakav rezultat biće neophodan kontinuiran zajednički rad lokalnih samouprava i udruženja na unapređenju ovog mehanizma.

# UVOD

## OPIS PROBLEMA

Jedan od ključnih izazova sa kojima se suočavaju udruženja (građana)<sup>13</sup> u Srbiji je problem njihove održivosti koji neposredno proističe iz uslova okruženja u kojem deluju. Pod podsticajnim okruženjem se ovde podrazumeva delotvoran politički i pravni sistem za čije obezbeđivanje je prvenstveno zadužena država, ali i niži nivoi vlasti u skladu sa svojim nadležnostima. Podsticajno okruženje za delovanje udruženja, između ostalog, podrazumeva da je: uspostavljena sloboda udruživanja, izražavanja, pravo na pristup informacijama od javnog značaja, omogućeno učešće u javnim poslovima, obezbeđena transparentnost procedura odlučivanja i delotvorni mehanizmi finansiranja rada udruženja iz javnih izvora dostupni pod jednakim uslovima.

Iako je u poslednjih petnaestak godina načinjen pomak u obezbeđivanju podsticajnog okruženja za rad udruženja, istraživanja pokazuju da u Srbiji i dalje postoji značajan prostor za unapređenje uslova za koje su prvenstveno zadužene vlasti na svim nivoima.<sup>14</sup> Primera radi, još uvek su nerazvijeni mehanizmi koji bi obezbedili veću transparentnost procedura, dostupnost informacija od javnog značaja i učešće udruženja u procesima kreiranja politika i donošenja odluka. Pored nedostatka tradicije ili kulture dijaloga sa civilnim društvom i, veoma često, međusobnog nepoverenja vlasti i civilnog društva koji se nalaze u korenu ovog problema, neadekvatan i nepotpun je i pravni okvir koji reguliše ovu materiju. Posebno se ovo tiče organizovanja javnih rasprava, učešća udruženja u radu organa i njihovih radnih tela na lokalnom nivou, poreskih olakšica za privatne donatore udruženja, lošeg planiranja budžetskih sredstava (i nepostojanje programskog budžeta), neusklađenosti finansiranih projekata udruženja sa ciljevima definisanim lokalnim strateškim i planskim dokumentima, strukture i iznosa opredeljenih i utrošenih sredstva na liniji 481 i drugim linijama sa kojih se finansiraju udruženja, komplikovane procedure licenciranja OCD za pružanje socijalnih usluga i sl. Jasan

---

**13** Udruženje je izraz korišćen u Zakonu o udruženjima. Kao sinonimi najčešće se koriste izrazi udruženje građana, nevladina organizacija i organizacija civilnog/građanskog društva.

**14** Jedno takvo istraživanje iz 2011. godine navodi kao osnovni problem u domenu finansiranja rada udruženja ne samo neadekvatno trošenje sredstava sa budžetske linije 481 namenjenih finansiranju udruženja, već pre svega netransparentnost procedura u trošenju alociranog novca, posebno na lokalnom nivou. Videti: TRANSPARENCY IN SPENDING LOCAL PUBLIC FUNDS (481 BUDGET LINE) FOR CSOs ACTIVITIES: Findings, Best Practices Examples and Recommendations, prepared by Branka Pavlovic, Technical Assistance for Civil Society Organisations, July 2011.

pravni okvir i odsustvo opstruktivnih ponašanja organa javne vlasti svakako predstavljaju osnov za funkcionlano delovanje udruženja.

Jedan od problema, koji je zauzeo središnje mesto u okviru ovog istraživanja, jeste pitanje usklađenosti pravila i prakse finansiranja udruženja iz lokalnih budžeta sa ostvarivanjem ciljeva utvrđenih lokalnim strateškim i planskim dokumentima. Već letimičan pregled pravila i prakse finansiranja lokalnih udruženja ukazuje na to da ove usklađenosti gotovo da nema ili postoji u rudimentarnim oblicima. Ne postoje ili su slabo razvijeni neki od osnovnih preduslova za uspostavljanje pomenute veze: kvalitetno uključivanje lokalnih udruženja u razvoj strateških i planskih dokumenata, kao i u pripremu lokalnih budžeta; planiranje uključivanja udruženja u sprovođenje ciljeva utvrđenih lokalnim strateškim i planskim dokumentima; uspostavljene procedure i kriterijumi za dodelu sredstava udruženjima (nepostojanje ili nedovoljno razvijena praksa javnih konkursa); praksa uključivanja udruženja u pripremu i sprovođenje konkursa i transparentnost finansiranja i adekvatne procedure praćenja sprovođenja finansiranih projekata i kontrole utrošenih sredstava. Razlozi za ovakvo stanje su brojni i nalaze se kako na strani lokalne samouprave, tako i na strani samih udruženja.

Pored pomenutih, u međuvremenu su se pojavili dodatni problemi koji otežavaju učešće udruženja u realizaciji lokalnih strategija i drugih javnih politika, a nisu pod kontrolom domaćih vlasti. Pre svega, u poslednjih nekoliko godina jedan broj inostranih donatora se povukao iz Srbije ili je smanjio iznos sredstava koji dodeljuje udruženjima. Takođe, pojačana ekonomska kriza od 2009. godine uticala je na smanjenje sredstava za finansiranje rada organizacija civilnog društva, kako iz javnih izvora, tako i iz onih privatnih.

## CILJ ISTRAŽIVANJA

Opšti cilj istraživanja bio je da se dođe do zaključaka o **delotvornom uticaju projekata udruženja finansiranih iz budžeta jedinica lokalne samouprave (JLS) u jugozapadnoj i južnoj Srbiji** i preporuka za unapređenje delotvornosti rada udruženja finansiranih iz budžeta lokalne samouprave. Ovim istraživanjem nastojimo da odgovorimo na sledeća pitanja:

- Kako se finansiranje udruženja odnosi prema javnom interesu i, sasvim konkretno, da li i kako doprinosi realizaciji lokalnih strategija i planova;
- Kako se oblikuje politika podrške udruženjima;
- Koji su osnovi finansiranja udruženja;
- Kakve su mogućnosti unapređenja rezultata projekata udruženja finansiranih iz javnih izvora;
- Kakve su mogućnosti unapređenja mehanizma kroz koji se finansiraju udruženja iz javnih izvora.



## METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Istraživanje delotvornog uticaja projekata udruženja finansiranih iz budžeta jedinica lokalne samouprave sprovedeno je u periodu između 15. februara i 15. maja 2014. godine u pet odabranih jedinica lokalne samouprave na teritoriji južne i jugozapadne Srbije: Užice, Raška, Priboj, Vranje i Vladičin Han. Prilikom određivanja uzorka u obzir su uzeti sledeći kriterijumi:

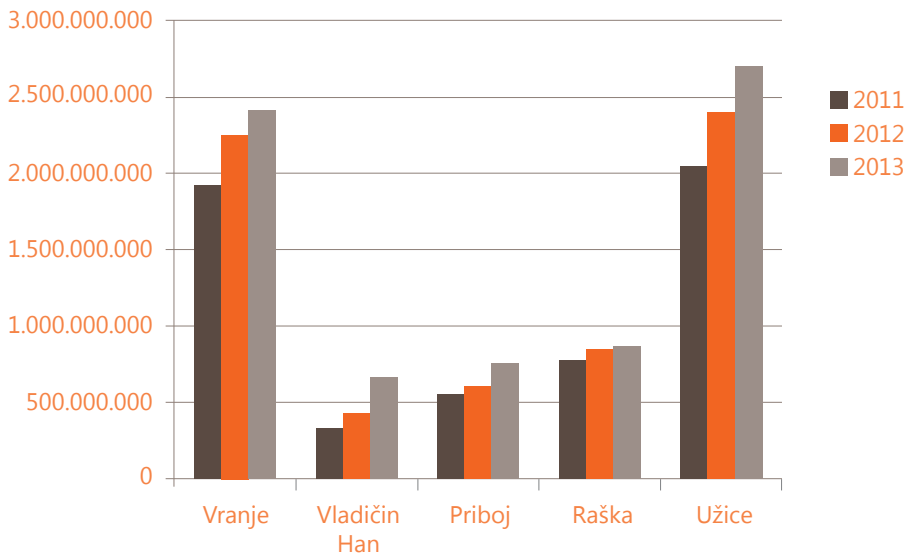
- Geografski položaj (južna i jugozapadna Srbija),
- Demografski sastav i veličina (broj stanovnika, zastupljenost manjina),
- Status (grad, opština),
- Visina budžeta,
- Nivo ekonomskog razvoja.

Istraživanjem je obuhvaćeno pet jedinica lokalne samouprave iz južne i jugozapadne Srbije. Regioni južne i jugozapadne Srbije su predmet interesovanja zbog stepena razvoja koji je ispod proseka Republike i oskudnih sredstava u budžetima JLS za finansiranje rada udruženja, ali i za realizaciju lokalnih strategija. Ovo posebno važi za manje jedinice lokalne samouprave. Upravo je to razlog da se sredstva namenjena finansiranju aktivnosti organizacija civilnog društva programiraju na takav način da podrže realizaciju lokalnih strategija u različitim oblastima.

Uzorkom su obuhvaćena dva grada, po jedan u južnoj i jugozapadnoj Srbiji – Vranje i Užice. Ova dva grada su približnih karakteristika po broju stanovnika, iznosu budžeta i stepenu razvoja. Po ovim karakteristikama oni odudaraju od većine JLS u posmatranoj regiji, a posebno višim iznosom budžeta i stepenom razvoja. Zbog sličnosti posmatranih obeležja ova dva grada moguće je poređenje efekata rada udruženja finansiranih iz lokalnih budžeta i okruženja u kojem se on odvija. Pored dva grada, uzorkom su obuhvaćene tri opštine: Priboj, Raška i Vladičin Han. Sve tri opštine su slabo razvijene i skromnih budžeta, što je karakteristika većine JLS u dva regiona obuhvaćena istraživanjem. Ovako postavljen uzorak trebalo bi da omogući uporedivost rezultata i jednostavan transfer dobrih praksi među njima.

### Ukupni javni rashodi gradova i opština

Godina	Vranje	Vladičin Han	Priboj	Raška	Užice
2011.	1.928.120.000	331.296.000	550.744.659	780.065.755	2.040.640.140
2012.	2.255.477.000	427.205.823	606.186.133	841.093.094	2.400.218.390
2013.	2.408.157.000	660.298.000	748.834.212	863.874.032	2.704.518.710



Unutar pet uzorkovanih JLS, istraživanje je obuhvatilo prikupljanje podataka putem analize relevantnih dokumenata, intervjua sa predstavnicima uprave, kao i predstavnicima udruženja. U istraživanju je korišćena definicija udruženja iz Zakona o udruženjima, čime je određen obuhvat udruženja čije finansiranje iz budžeta i delotvornog uticaja projekata je predmet analize.

Pored JLS iz uzorka, istraživanje je obuhvatilo prikupljanje podataka putem ankete koja je poslata JLS iz južne i jugozapadne Srbije. Cilj je bio da se ovako prikupljeni podaci koriste kao kontrolni i dopunski u odnosu na one prikupljene u JLS iz uzorka. Na anketu je odgovorilo svega 7 JLS. Istraživački tim je uložio dodatni napor da istraži stanje u pogledu konkursnog finansiranja udruženja u prvoj polovini 2014. godine sa idejom da se podaci uporede sa nalazima dobijenim na uzorku u periodu 2011–2013. godine.

Podaci su prikupljeni kombinacijom nekoliko metoda, a pre svega metodom analize dokumenata i terenskim istraživanjem – putem intervjua. Pored toga, dodatni, kontrolni podaci prikupljeni su metodom internet ankete koja je poslata svim JLS južne i jugozapadne Srbije i upitnikom o konkursnom finansiranju koji je distribuiran putem elektronske pošte.

Analiza dokumenata je obuhvatila analizu normativnog okvira – ustavnog, zakonskog okvira, kao i propisa donetih na lokalnom nivou, poput strategija, planova, odluka, konkursa za finansiranje projekata udruženja, ugovora potpisanih sa udruženjima i sl. Neki od značajnijih izvora podataka za analizu bili su Zakon o udruženjima, Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o budžetu (2011–2013), odluke o budžetu JLS iz uzorka (2011–2013), usvojeni strateški dokumenti JLS iz uzorka koji su bili na snazi u posmatranom periodu, konkursna dokumentacija za dodelu sredstava udruženjima i druga dokumentacija koja je bila osnov finansiranja udruženja sredstvima budžeta JLS iz uzorka, dokumenti o izvršenju

budžeta JLS u periodu koji obuhvata ova analiza, izveštaji udruženja primalaca sredstava budžeta JLS (programski i finansijski), izveštaji o obavljenim evaluacijama projekata finansiranih iz budžeta JLS. U analizi su korišćeni i nalazi Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije i izveštaji Državne revizorske institucije o reviziji završnog računa budžeta JLS u analiziranom periodu. Analiza je obuhvatila i pravne tekovine Evropske unije u širem smislu, što podrazumeva da su analizirani različiti izveštaji, planovi i mišljenja, imajući u vidu da EU nema pravno obavezujućih akata u ovom domenu.

Informacije neophodne za realizaciju istraživanja prikupljane su po osnovu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja definisanog Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Treba pomenuti da su sve JLS iz uzorka, osim predstavnika opštine Priboj, bile spremne da podatke podele sa istraživačem i da u prikupljanju potrebnih dokumenata nije bilo većih problema.

Dalje, u istraživanju su uzeti u obzir nalazi koji su dostupni iz istraživanja drugih institucija i organizacija kakve su, na primer, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, Tehnička pomoć organizacijama civilnog društva (TACSO), Centar za razvoj neprofitnog sektora i Građanske inicijative.

Terensko istraživanje je obuhvatilo posetu istraživača uzorkovanim JLS i obavljanje intervjua sa relevantnim sagovornicima kao što su načelnici uprava JLS, zaposleni u upravi JLS (posebno odeljenja zaduženih za budžet i finansije i društvene delatnosti), članovi kabineta predsednika opština ili gradonačelnika, predstavnici kancelarija za mlade, kancelarija za lokalni ekonomski razvoj i sličnih tela koja blisko saraduju sa udruženjima na realizaciji usvojenih lokalnih politika, predstavnici aktivnih udruženja, Državne revizorske institucije i drugi. Za potrebe intervjua sa predstavnicima lokalne samouprave i predstavnicima lokalnih NVO izrađene su dve baterije pitanja koje se nalazi u *Prilogu 1: Upitnik za intervju sa predstavnicima lokalne samouprave* i *Prilogu 2: Upitnik za intervju sa predstavnicima lokalnih NVO*.

## VREMENSKI OBUHVAT ISTRAŽIVANJA

Istraživanje je obuhvatilo vremenski period od tri godine (2011, 2012. i 2013. godina) u kojem je analiziran normativni i institucionalni okvir i praksa finansiranja udruženja iz budžeta jedinica lokalne samouprave. Ovakav vremenski obuhvat je odabran kako bi se odgovorilo zahtevu merenja trendova u finansiranju udruženja u pet izabranih JLS i aktuelnosti analize. Jedan od zadataka istraživanja bio je da se dođe do nalaza o eventualnim promenama tokom navedenog perioda u normativnom, proceduralnom i institucionalnom okviru i praksi finansiranja udruženja. Podaci o izvršenju budžeta za 2013. godinu nisu bili konsolidovani do roka određenog za izradu analize (15. maj 2014), ali je većina podataka potrebnih za analizu bila dostupna.

## SADRŽAJ STUDIJE

Studija sadrži sledeće elemente:

- Pregled ključnih domaćih propisa i dokumenata Evropske unije koji pravno regulišu ili pružaju politički okvir od značaja za finansiranje i saradnju vlasti sa udruženjima. Posebna pažnja posvećena je okviru za finansiranje rada udruženja iz budžeta jedinica lokalnih samouprava;
- Pregled postojećih praksi u vezi sa procedurama dodele sredstava udruženjima iz budžeta lokalne samouprave, sa posebnim osvrtom na transparentnost ovih procedura. Posebno, u studiji se daje ocena usklađenosti sprovedenih poziva za podnošenje predloga projekata udruženja finansiranih iz lokalnog budžeta sa postojećim pravno obavezujućim procedurama i principima dobre uprave;
- Pregled postojećih praksi u vezi sa uključivanjem udruženja u sve ključne faze upravljanja projektnim ciklusom, kao i uključivanjem udruženja u budžetski proces na lokalnom nivou;
- Prikaz trendova u realnom utrošku nominalno opredeljenih sredstava iz budžeta odabranih jedinica lokalne samouprave za projekte udruženja. Istraživanje je bilo fokusirano na utrošak sredstava sa budžetske linije 481, ali i drugih linija kada su korišćene za finansiranje rada udruženja;
- Ocena u kojoj su meri utrošena sredstva iz budžeta opredeljena za projekte lokalnih udruženja, zapravo, usmerena na ostvarivanje strateških prioriteta jedinica lokalne samouprave.

Pored prikaza stanja, u studiji su date preporuke za svaki od navedenih elemenata istraživanja, kao i primeri dobre prakse koji mogu poslužiti za deljenje iskustava sa drugim JLS.

# NORMATIVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA FINANSIRANJE UDRUŽENJA

## PREGLED PROPISA EVROPSKE UNIJE

### Šta EU podrazumeva pod pojmom OCD?

Koncept OCD obuhvata širok spektar aktera sa različitim društvenim ulogama. Definicije se menjaju tokom vremena, u različitim institucijama i državama. EU smatra da OCD uključuju sve nedržavne, neprofitne, nestranačke i nenasilne strukture, kroz koje se ljudi organizuju i slede zajedničke ciljeve i ideale, bilo političke, kulturne, socijalne ili ekonomske. Delujući na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou, OCD postoje u ruralnim i urbanim zonama, kao formalna ili neformalna udruženja. Evropska unija uvažava raznolikosti i specifičnosti organizacija civilnog društva kao njihovu posebnu vrednost, saraduje sa transparentnim i odgovornim organizacijama koje dele posvećenost Evropske unije društvenom napretku i osnovnim vrednostima mira, slobode, ravnopravnosti i poštovanja ljudskog dostojanstva.

Kako je Srbija jedna od zemalja koje se nalaze u procesu pristupanja Evropskoj uniji, tačnije u fazi pregovora o pristupanju, to podrazumeva njeno sve intenzivnije prilagođavanje propisima EU. Od Srbije se očekuje ne samo da svoje propise uskladi sa pravno obavezujućim aktima EU nego se ocenjuje i koliko se poštuju ustanovljeni principi i vrednosti koje Unija promoviše u različitim društveno-političkim odnosima, pa i u zemljama kandidatima za članstvo. Zato je analiza dokumenata EU relevantnih za predmetnu oblast, kako onih pravno obavezujućih tako i svih drugih značajnih dokumenata u kojima ona definiše svoje politike, neophodan korak u svakoj analizi normativnog okvira, pa i u oblasti uređenja položaja udruženja.

Potrebno je najpre naglasiti da EU nema nadležnost u oblasti regulisanja rada i finansiranja rada udruženja u državama članicama, već je to u nadležnosti svake države članice i njenih nižih nivoa vlasti. Zbog toga Unija nema razvijenu pravnu regulativu u ovoj oblasti, ali su EU i njene institucije u različitim dokumentima definisale niz principa i standarda kroz koje definišu svoj odnos prema civilnom društvu i kojima se vode pri saradnji sa civilnim društvom. Za ovo istraživanje su od posebnog značaja dokumenta EU koja sadrže principe kojima se EU vodi u saradnji njenih institucija sa organizacijama civilnog društva u zemljama nečlanicama, naročito zemljama kandidatima za

članstvo. Radi se pre svega o dokumentima kakvi su mišljenja, izveštaji i saopštenja, koje su izradili Evropska komisija i Evropski ekonomski i socijalni komitet (telo koje obuhvata i predstavnike organizacija civilnog društva). Ovi dokumenti, iako nisu pravno obavezujući niti za države članice, niti za države kandidate, predstavljaju važne smernice za Srbiju (pre svega za njene institucije na svim nivoima vlasti) kojih bi trebalo da se drži kao zemlja koja teži članstvu u EU.

U narednim redovima prikazaćemo nekoliko dokumenta značajnih u ovom smislu. Polazna tačka je dokument Evropske komisije „Koreni demokratije i održivog razvoja: odnos Evrope prema civilnom društvu u spoljnim odnosima”.<sup>15</sup> Radi se o dokumentu kojim Evropska komisija definiše i predlaže strateški pristup u svojim odnosima sa organizacijama civilnog društva (OCD) u svim delovima sveta, uključujući one u razvoju, susedne zemlje i zemlje koje učestvuju u procesu proširenja EU. Poseban značaj Evropska komisija daje ulozi OCD u izgradnji demokratskih procesa i sistema odgovornosti, kao i u postizanju boljih razvojnih rezultata. U dokumentu se navode tri prioriteta unutar kojih će EU pružati podršku:

- Jačanje napora da se unapredi pogodno okruženje za delovanje OCD u zemljama partnerima;
- Unapređenje smislenog i strukturisanog učešća OCD u domaćim politikama u zemljama partnerima, u programiranju EU pomoći i u međunarodnim procesima;
- Jačanje kapaciteta lokalnih OCD da na delotvorniji način obavljaju svoje uloge kao nezavisni akteri razvoja.<sup>16</sup>

Pored stavova o ulozi, značaju, potrebnim preduslovima za rad, participaciji u političkom procesu OCD uopšte, za ovu analizu su od posebnog značaja ocene ovog dokumenta Evropske komisije o odnosu OCD i lokalnih organa vlasti, kao i ulozi OCD u kontroli javnih finansija. Kada je reč o odnosu OCD sa lokalnim nivoima vlasti, u dokumentu se navodi da bi

„... mehanizmi koji omogućavaju dijalog između OCD i lokalnih vlasti trebalo da budu unapređeni jer garantuju korisne doprinose javnim politikama u decentralizovanom kontekstu. Ovim se uvećava nivo primerenosti nacionalnih politika realnim lokalnim potrebama. OCD takođe mogu da pomognu u mobilisanju lokalnih resursa i socijalnog kapitala, u širenju informacija i uključivanju marginalizovanih grupa, na taj način dajući doprinos unapređenju lokalnog upravljanja i teritorijalne kohezije.”<sup>17</sup>

---

**15** COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations, Brussels, 12.9.2012, COM(2012) 492 final).

**16** Ibid, str. 4.

**17** Ibid, str. 7.

Posebna pažnja je posvećena ulozi OCD u budžetskom procesu, njihovom učešću u fazi izrade predloga budžeta, kao i u nadzoru nad njegovim sprovođenjem, što je predmet ovog istraživanja. Na ovom mestu potrebno je još napomenuti da iz ovakvog stava Komisije o ulozi OCD proističe i njena rešenost da pomogne učešće OCD u budžetskom procesu koju izražava na sledeći način:

„EU bi trebalo da uveća podršku naporima zemalja da ojačaju domaće sisteme odgovornosti promovisanjem uloge OCD u nadzoru, pored onog nadzora koji vrše parlamenti, vrhovne revizorske institucije, agencije za nadzor javnih nabavki i mediji. EU će podržati kapacitete OCD da se delotvorno uključe u ove sisteme na dugoročnom planu, uključujući i na lokalnom nivou gde se javlja čitavo bogatstvo različitih i inovativnih pristupa u oblasti 'društvene odgovornosti', uključujući upotrebu novih tehnologija.“<sup>18</sup>

Ono o čemu bi naročito trebalo da vode računa zemlje koje očekuju pomoć Evropske unije u vidu direktne budžetske pomoći jeste činjenica da će ta pomoć biti uslovljena pravovremenim pružanjem sveobuhvatnih i pouzdanih informacija o budžetu koje će omogućiti OCD da sistematično vrše nadzornu ulogu. Iako se ovakva pomoć najčešće pruža centralnom budžetu, lokalne samouprave bi trebalo da usvoje sličnu praksu obaveštavanja OCD i na taj način doprinesu ukupnoj slici odnosa prema ulozi OCD u budžetskom procesu.<sup>19</sup>

Konačno, ovde analizirani dokument EK se osvrće na podršku OCD u jednoj njihovoj posebnoj ulozi – to je uloga OCD kao pružalaca usluga, npr. usluga socijalne zaštite. Na ovom mestu treba pomenuti da će Evropska komisija podsticati postepeno uvođenje u nacionalne sisteme mehanizama finansiranja lokalnih OCD pri pružanju usluga, uz uvođenje stabilnog i transparentnog regulatornog okvira koji će garantovati jednak pristup svima. Posebno je naznačen značaj koordinacije među svim nivoima vlasti pri finansiranju kako bi se izbegla fragmentiranost i dupliranje.

Od značaja za ovu studiju je i dokument koji obrađuje odnos Evropske komisije prema OCD u zemljama koje su obuhvaćene procesom proširenja EU – „Smernice za podršku Evropske unije civilnom društvu u zemljama u procesu proširenja, 2014–2020“.<sup>20</sup> Dokument je izradio Generalni direktorat za proširenje tokom 2013. godine nakon održanih konsultacija sa OCD i u njemu su definisani principi i ciljevi pri finansiranju rada OCD u zemljama koje su obuhvaćene procesom proširenja

---

**18** Ibid, str. 7–8.

**19** Dokument koji može biti od interesa onima koji žele da saznaju više o direktnoj budžetskoj pomoći EU zemljama nečlanicama i uslovima za ovu pomoć je saopštenje Komisije *The Future Approach to EU Budget Support to Third Countries* (2011).

**20** *DGEnlargement, Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014–2020*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil\\_society/doc\\_guidelines\\_cs\\_support.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf)

EU. U dokumentu se najpre naglašava važna uloga OCD u prevazilaženju ključnih izazova sa kojima se suočavaju zemlje u procesu proširenja, a time i u olakšavanju samog procesa pristupanja pojedinačnih zemalja Evropskoj uniji. Politika proširenja bi, prema ovom dokumentu, u odnosu prema civilnom društvu, trebalo da se zasniva na omogućavanju i stimulisanju participativne demokratije i to tako što će težiti ka dva glavna cilja: 1. postizanje okruženja koje je povoljno za aktivnosti OCD i 2. izgradnja kapaciteta OCD tako da budu delotvorni i odgovorni nezavisni akteri. U postizanju ovih ciljeva Komisija će pružati političku i finansijsku podršku. Kada je reč o političkoj podršci, Komisija će podsticati usvajanje zakonodavstva koje je podsticajno za civilno društvo, kao i promovisati veće učešće civilnog društva u pretpristupnom procesu. Finansijska podrška će obuhvatati mešavinu različitih instrumenata finansiranja, ali će takođe biti oblikovana tako da podržava postepeno smanjivanje zavisnosti OCD od inostranih izvora finansiranja (uključujući i EU) i prelazak na alternativne, različite izvore.

Od posebnog značaja u ovom dokumentu je tzv. „okvir rezultata“ (*results framework*) putem kojeg će se pratiti uspešnost u ostvarivanju planiranih ciljeva. Ovim okvirom se omogućava kreiranje individualno prilagođenog pristupa svakoj zemlji na osnovu utvrđenih željenih ciljeva, rezultata i indikatora za merenje uspeha. Okvir sadrži tri segmenta koja će biti praćena u svakoj zemlji: povoljno okruženje za rad OCD, promena u odnosima OCD i vlasti i kapaciteti OCD. U okviru svakog od tri segmenta definisani su poželjni ciljevi, rezultati, kao i indikatori za praćenje. Zbog obima okvira koji je u dokumentu tabelarno prikazan, ovde će biti navedeni samo predviđeni ciljevi i rezultati:

Segment: povoljno okruženje za rad OCD	
Ciljevi	Rezultati
1. povoljno pravno i praktično-političko okruženje za uživanje prava na slobodu, izražavanje, okupljanje i udruživanje	<p>1.1 svi pojedinci i pravna lica mogu da se izražavaju slobodno, mirno okupljaju i osnivaju, pristupaju i učestvuju u neformalnim i/ili registrovanim organizacijama;</p> <p>1.2 praktična politika i pravno okruženje stimulišu i olakšavaju volontiranje i zapošljavanje u OCD;</p> <p>1.3 centralne i/ili lokalne vlasti imaju podsticajne praktične politike i pravila za <i>grass-root</i> organizacije.</p>



<p>2. povoljno finansijsko okruženje koje omogućava održivost OCD</p>	<p>2.1 finansijska pravila koja OCD mogu jednostavno zadovolje, koja su proporcionalna njihovom obrtu i nekomercijalnim aktivnostima;</p> <p>2.2 donacije se stimulišu adekvatnim zakonodavstvom i pravilima;</p> <p>2.3 dostupne su finansijske (npr. poreske ili <i>in kind</i>) beneficije;</p> <p>2.4 dostupna je podrška vlasti organizacijama civilnog društva koja se pruža na transparentan, odgovoran, pravičan i nediskriminatoran način.</p>
<p>Segment: promena u odnosima OCD i vlasti</p>	
<p>Ciljevi</p>	<p>Rezultati</p>
<p>3. civilno društvo i javne institucije rade kao partneri kroz dijalog i saradnju koji su zasnovani na dobrovoljnosti, poverenju i međusobnom uvažavanju zajedničkih interesa</p>	<p>3.1 javne institucije prepoznaju značaj OCD u unapređenju dobre vladavine kroz uključivanje OCD u procese donošenja odluka.</p>
<p>Kapaciteti OCD</p>	
<p>Ciljevi</p>	<p>Rezultati</p>
<p>4. sposobne, transparentne i odgovorne OCD</p>	<p>4.1 unutrašnje strukture upravljanja OCD su transparentne i odgovorne članovima/korisnicima;</p> <p>4.2 OCD su u mogućnosti da predstavljaju rezultate svojih aktivnosti javnosti;</p> <p>4.3 OCD transparentno sprovode svoje programske aktivnosti i finansijsko upravljanje;</p> <p>4.4 OCD nadgledaju i ocenjuju rezultate i uticaj svog rada.</p>
<p>5. delotvorne OCD</p>	<p>5.1 aktivnosti OCD su vođene dugoročnim organizacionim strateškim planiranjem;</p> <p>5.2 OCD se koriste istraživanjem i drugim dokazima da potkrepe svoje aktivnosti;</p> <p>5.3 OCD se redovno umrežavaju unutar i izvan državnih granica i grade koalicije kako bi uvećale uticaj kampanje i zagovaranja.</p>

## 6. finansijski održive OCD

6.1 aktivnosti prikupljanja sredstava su ukorenjene u dugoročnim strateškim planovima i glavnoj misiji organizacije;

6.2 CD imaju diversifikovane izvore finansiranja, uključujući članarinu, korporativno/individualno finansiranje i socijalno preduzetništvo.

Sledeći dokument važan za ovu analizu je saopštenje Evropske komisije „Strategija proširenja i ključni izazovi za 2013–2014”<sup>21</sup> u kojem se iznosi godišnji osvrt na politiku proširenja i napredak koji su zemlje Zapadnog Balkana, Turska i Island ostvarile u procesu pristupanja EU. U ovom dokumentu se mogu naći i mere koje Komisija namerava da preduzme kako bi pružila podršku zemljama u procesu pristupanja i mere koje očekuje da te zemlje same preduzmu kako bi se suočile sa izazovima prepoznatim u Strategiji.

Kada je reč o položaju civilnog društva uopšte, nakon ocena u ovom dokumentu da je civilno društvo često isključeno iz svakodnevne politike i procesa donošenja odluka, kao i da je neophodno dalje podsticati dijalog građana sa odlučiocima, Komisija izražava svoju nameru da:

„... pojača fokus na civilno društvo, uključujući podršku izgradnji kapaciteta i podsticanje prikladnog okruženja za njegov razvoj i veće učešće u procesu reformi, uključujući i kroz veću transparentnost delovanja vlasti i trošenja javnih sredstava”.<sup>22</sup>

Ove, dosta uopštene, ocene nisu detaljnije razrađene ni u dokumentima Komisije koji se odnose na pojedinačne zemlje u procesu proširenja, odnosno u izveštajima o napretku. Poslednji Izveštaj o napretku Srbije u procesu evropskih integracija gotovo da se ne bavi ovim aspektom reformi, pa ovde neće biti ni analiziran.

Znatno konkretnije ocene i preporuke o položaju i ulozi civilnog društva iznosi Ekonomski i socijalni komitet<sup>23</sup> u svom dokumentu (mišljenju) „Uloga civilnog društva u odnosima Srbije i EU”, usvojenom u julu 2013. godine.<sup>24</sup> Ovom prilikom

**21** COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, COM(2013) 700 final, Brussels, 16.10.2013.

**22** Ibid, pp. 8-9.

**23** Za razliku od Evropske komisije, koja je jedan od glavnih organa EU i predlagač zakonodavnih akata, Ekonomski i socijalni komitet je savetodavni organ EU koji u procesu donošenja odluka učestvuje davanjem mišljenja u jasno definisanim oblastima.

**24** OPINION of the European Economic and Social Committee on the role of civil society in EU-Serbia relations, REX/381, Brussels, 10 July 2013.

posvetićemo pažnju samo onim ocenama iz ovog dokumenta koje su relevantne za ovo istraživanje. U delu u kojem se obrazlažu zaključci i preporuke Komiteta, daje se ocena trenutnog položaja organizacija civilnog društva u Srbiji, između ostalog, i ocena o osnovnim preduslovima i preprekama za njihovu održivost. Među najvažnijim preprekama održivosti OCD u Srbiji se navode „... činjenica da je državna pomoć nedovoljna i nije zasnovana na dobro definisanim prioritetima, (...) da je nerazvijena saradnja sa lokalnim vlastima i, uopšte, ograničena odgovornost donosilaca odluka, (...) da javno finansiranje još uvek nije adekvatno regulisano na svim nivoima“.<sup>25</sup> Pored ovoga, daje se jedna opštija ocena da su mogućnosti OCD da utiču na društveni i politički program slabe, izuzimajući nekolicinu OCD koje su smeštene u Beogradu. Shodno ovakvoj oceni, Komitet daje preporuke da se „... prioritet stavi na podizanje svesti javnih vlasti o koristima saradnje sa OCD, (...) da se razmotre procedure za imenovanje predstavnika OCD u različita tela na nacionalnom i lokalnom nivou“.<sup>26</sup>

Ovo istraživanje, kako je navedeno u uvodnom delu, obuhvatiće upravo ocenu procesa planiranja finansiranja OCD iz lokalnih budžeta, ocenu saradnje lokalnih vlasti sa udruženjima u procesu planiranja i trošenja budžetskih sredstava, posebno prakse uključivanja lokalnih udruženja u tela/komisije nadležne za dodelu tih sredstava.

Jedna posebna primedba Komiteta, značajna za pitanje održivosti OCD, odnosi se na mali iznos javnih sredstava koji je opredeljen i potrošen za sufinansiranje programa/projekata udruženja koji su već obezbedili deo finansiranja iz donatorskih sredstava. Ova primedba/preporuka može se primeniti i na sredstva opredeljena i potrošena iz lokalnih budžeta u Srbiji.

## ANALIZA PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI SRBIJI

Najznačajniji propis koji određuje okvir za funkcionisanje udruženja, pa tako i za učešće udruženja u sprovođenju lokalnih strateških planova i drugih politika je Zakon o udruženjima. Ovaj zakon, usvojen 2009. godine, rezultat je rada velikog broja aktera iz svih sektora, dugo vođene javne rasprave i još dužeg iščekivanja njegovog usvajanja. Zakon obezbeđuje moderan pravni okvir za osnivanje i rad udruženja, a koji pogoduje uspostavljanju partnerstava udruženja za lokalnim samoupravama u realizaciji lokalnih razvojnih politika.

Udruženja su, u smislu Zakona o udruženjima, dobrovoljne i nevladine nedobitne organizacije zasnovane na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih lica, osnovane radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom ili zakonom. Važno je napomenuti da

---

<sup>25</sup> Ibid, p.7.

<sup>26</sup> Ibid, pp.7–8.

Zakon nalaže da rad udruženja bude javan. Ovo je posebno važno u kontekstu ostvarivanja prava javnosti da zna kako se troše javna sredstva čak i kada su dodeljena udruženjima, odnosno kad ih organi javne vlasti prenose udruženjima. Odredbe koje uređuju osnivanje udruženja omogućavaju da svega tri osnivača, od kojih samo jedan mora da ima prebivalište ili sedište na teritoriji Republike Srbije, mogu da osnuju udruženje. Osnivači udruženja mogu da budu i strana fizička ili pravna lica, pa čak i maloletna lica (od 14 godina i više).

Udruženja mogu, ali i ne moraju da se registruju u Agenciji za privredne registre. Ovo je uređeno tzv. principom dobrovoljnosti upisa u registar. Neregistrovana udruženja, koja se smatraju građanskim ortaklukom, mogu nesmetano da funkcionišu. Ipak, da bi imala priliku da primaju sredstva iz javnih izvora, što je važna komponenta odnosa koji ovde analiziramo, udruženja moraju da budu upisana u Registar i da imaju svojstvo pravnog lica. Ovim je ograničen i predmet analize samo na registrovana udruženja. Zakonom o udruženjima nije posebno uređivano osnivanje i rad organizacija građanskog društva poput sportskih ili verskih organizacija i crkava, Crvenog krsta, sindikata, dobitnih organizacija i sl. Rad ovih organizacija građanskog društva u pretežnoj meri je uređen drugim propisima i njihova uloga u sprovođenju javnih politika, pre svega strateških planova na lokalnom nivou, takođe nije predmet interesovanja ove analize. Udruženja ne mogu biti tajna i paravojna.

Članom 36. Zakona određeni su i načini finansiranja udruženja. Udruženje može sticati imovinu od: članarine, dobrovoljnih priloga, donacija i poklona (u novcu ili naturi), finansijskih subvencija, ostavina, kamata na uloge, zakupnine, dividendi i na drugi zakonom dozvoljeni način. Udruženja, dakle, mogu da budu finansirana i iz budžeta jedinica lokalne samouprave, direktno ili iz budžeta indirektnih korisnika budžeta. Ovo je, takođe, bitan element pravnog okvira koji omogućava angažovanje udruženja u ostvarivanju lokalnih politika.

Tako Zakon kaže da fizička i pravna lica koja daju priloge i poklone udruženjima mogu biti oslobođena odgovarajućih poreskih obaveza u skladu sa zakonom kojim se uvodi odgovarajući javni prihod, olakšice za donatore udruženja, kako javne tako i privatne, još uvek nisu uvedene u Srbiji. Ova odredba se pre svega odnosi na priloge i poklone koje privatna pravna i fizička lica daju udruženjima i neće imati direktne posledice na donacije koje udruženja primaju iz javnih izvora. Međutim, indirektni efekat koji bi oslobađanje poreskih obaveza mogao da proizvede značajan je i za učešće udruženja u realizaciji lokalnih strateških i drugih javnih politika. Poreskim olakšicama stimulisali bi se privatni donatori i darodavci da svoja sredstva usmere, između ostalog, i za finansiranje aktivnosti udruženja na realizaciji lokalnih javnih politika. Na takav način potencijalno bi se uvećao obim sredstava koja su na raspolaganju udruženjima za ovu svrhu kroz sufinansiranje projekata sa jedinicama lokalne samouprave ili bi njihova realizacija mogla biti finansirana isključivo privatnim sredstvima. Poreske olakšice

ili oslobađanje određenih poreskih obaveza oslobodilo bi značajan potencijal za lokalni razvoj, posebno ukoliko bi ove olakšice bile koncipirane tako da se ostvaruju u lokalnim samoupravama u kojima su donatori registrovani ili u kojima imaju prebivalište.

Spektar oblasti, poslova i tema kojima udruženja mogu da se bave je izuzetno širok, gotovo neograničen. Udruženjima je zabranjeno, kao uostalom i svim drugim pravnim i fizičkim licima, da deluju protiv ustavnog poretka i da ugrožavaju garantovana ljudska prava. Praktično, udruženja imaju pravo da se bave bilo kojom oblašću od javnog ili zajedničkog interesa. Udruženja mogu da se bave i privrednom delatnošću, ukoliko je takva delatnost upisana u Registar privrednih subjekata. Ograničenja za bavljenje privrednom delatnošću ili delatnošću kojom se stiče dobit postoje utoliko što je potrebno da je takva delatnost u vezi sa statutarnim ciljevima udruženja; da je predviđena statutom; i da je to delatnost manjeg obima, odnosno da se delatnost obavlja u obimu potrebnom za ostvarivanje ciljeva udruženja. Dodatno ograničenje postoji u pogledu raspodele dobiti koja se ovakvim delovanjem ostvaruje, odnosno ustanovljena je zabrana da se ostvarena dobit raspodeljuje osnivačima, članovima, članovima organa udruženja, direktorima, zaposlenima ili sa njima povezanim licima. Ova zabrana je u skladu sa svrhom osnivanja udruženja i usmerava udruženja da eventualnu ostvarenu dobit upotrebljavaju za ostvarivanje ciljeva udruženja na način na koji to čine i sa donatorskim sredstvima, sredstvima od članarine ili na drugi način prikupljenim sredstvima.

Član 38. Zakona eksplicitno govori o finansijskoj podršci koju udruženja mogu da prime od organa javne vlasti na svim nivoima – republičkom, pokrajinskom i lokalnom. Uslovi za dobijanje sredstava su istovetni na sva tri nivoa vlasti. **Sredstva za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa koje realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa, obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije, budžetu autonomne pokrajine i lokalne samouprave. Izuzetno je značajno što za dodelu ovih sredstava Zakon predviđa sprovođenje javnog konkursa na osnovu kojeg se zaključuju ugovori o realizovanju odobrenih programa.** Na ovaj način pravni okvir podstiče konkurenciju ideja udruženja i njihovo povezivanje kako bi ponudili kvalitetne ideje za ostvarivanje programa od javnog interesa i obezbeđuje se transparentnost sistema dodele javnih sredstava udruženjima.

Na ovom mestu osvrnućemo se na programe od javnog interesa radi mapiranja oblasti u kojima jedinice lokalne samouprave mogu izdvajanjem budžetskih sredstava podržati aktivnosti udruženja. Zakon precizno navodi programe od javnog interesa i ne ostavlja mnogo prostora za arbitrarnost u određivanju ovih programa i eventualnu eliminaciju udruženja koje se bave određenim oblastima. Dakle, pod programom od javnog interesa Zakon naročito smatra programe 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.

Nabrajanjem oblasti u kojima se realizuju programi od javnog interesa načinjen je prvi korak ka omogućavanju uključivanja udruženja u realizaciju lokalnih strateških planova. Međutim, svaka jedinica lokalne samouprave samostalno utvrđuje u kojim oblastima će dodeljivati (i da li će dodeljivati) sredstva za realizaciju programa udruženja. Jedinice lokalne samouprave samostalno utvrđuju i kriterijume, uslove, obim, način, postupak dodele, kao i način i postupak vraćanja sredstava koja su dodeljena udruženjima, ukoliko udruženje ne realizuje program na način na koji je to predviđeno aktom kojim je donacija dodeljena.

Izveštavanje o upotrebi javnih sredstava je u osnovi koncepta javne odgovornosti. Zakon o udruženjima je ovaj koncept dosledno preuzeo. Poučeni iskustvom iz perioda pre usvajanja Zakona, kada se angažovanje jedinica lokalne samouprave uglavnom završavalo momentom prenosa sredstava udruženju i kada je za izveštavanje malo ko mario, **Zakon o udruženjima propisuje obavezu udruženja primalaca sredstava budžeta, odnosno udruženja koja su dobila sredstva za realizovanje programa od javnog interesa iz lokalnog budžeta da najmanje jedanput godišnje učine dostupnim javnosti izveštaj o svom radu i o obimu i načinu sticanja i korišćenja sredstava i taj izveštaj dostavljaju davaocu sredstava.** Zakon ne kaže precizno da li se ova obaveza objavljivanja izveštaja odnosi samo na deo sredstava koji udruženja primaju iz budžeta ili, pak,

na celinu rada i sredstava koja prikupe i koriste. Čini se da je namera zakonodavca bila da zahteva upravo izveštaj o ukupnosti delovanja i prikupljenih i utrošenih sredstava udruženja koja primaju sredstva iz budžeta. Zakon je ostao neprecizan i u pogledu vremenskog perioda koji takav izveštaj treba da obuhvati, jer ne znači da izveštaj koji se objavljuje jednom godišnje mora da obuhvati celu prethodnu godinu. Obaveza izveštavanja se odnosi kako na primaoca sredstava budžeta tako i na udruženja koja su koristila poreske i carinske olakšice kao svojevrsnu *in kind* donaciju iz javnih izvora.

Konačno, nadzor nad sprovođenjem Zakona o udruženjima sprovodi ministarstvo nadležno za poslove uprave, a inspekcijski nadzor vrši upravna inspekcija koja radi u sastavu ministarstva.

Kaznene odredbe koje propisuje Zakon o udruženjima uglavnom su u domenu prekršaja osim jednog privrednog prestupa koji se odnosi na neposredno obavljanje privredne ili drugu delatnost u cilju sticanja dobiti koja nije u vezi sa statutarnim ciljevima ili nije predviđena statutom udruženja ili je obavlja, iako je nadležni organ utvrdio da ne ispunjava uslove za obavljanje delatnosti. Za ovaj privredni prestup propisana je kazna od 300.000 do 900.000 dinara i 30.000 do 90.000 dinara za odgovorno lice u udruženju. Za prekršaj neobjavlivanja izveštaja o radu i o obimu i načinu sticanja i korišćenja sredstava i nedostavljanje izveštaja davaocu sredstava takođe je propisana kazna i to od 50.000 do 500.000 dinara i od 5.000 do 50.000 dinara za odgovorno lice u udruženju.

Finansiranje udruženja iz javnih sredstava dodatno je precizirano Uredbom o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja.<sup>27</sup> Uredbom se bliže određuju uslovi, obim, način, postupak dodele, kao i način i postupak vraćanja sredstava za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa koje realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa. Uredba je do sada jednom menjana kako bi propisala smanjenje formalizma u postupku. Uredbom je propisano da programi od javnog interesa koje realizuju udruženja moraju da sadrže sledeće elemente:

- oblast u kojoj se program realizuje;
- teritoriju na kojoj bi se program realizovao;
- vreme i dužinu trajanja programa;
- vrstu i obim aktivnosti koji bi se vršili u toku realizacije programa i
- ukupan broj lica koji je potreban za izvođenje programa.

Uredbom su propisani i kriterijumi za izbor programa koji će biti finansirani sredstvima budžeta. Ovi kriterijumi obuhvataju: reference programa (oblast, trajanje, broj lica uključenih u realizaciju, ali i mogućnosti daljeg razvoja programa i njegova održivost), ciljevi koji se programom žele ostvariti, izvore finansiranja i zakonitost i

---

<sup>27</sup> Sl. glasnik Republike Srbije br. 8/12, i 94/13.

efikasnost korišćenja sredstava i održivost ranijih programa. Za ovako sveobuhvatno i ambiciozno postavljene kriterijume za izbor programa od javnog interesa potrebni su i adekvatni kapaciteti tela koja sprovode konkurse u organima. Posebno je osetljivo ocenjivanje obima zadovoljavanja javnog interesa, ali i davanje ocene o efikasnosti korišćenja sredstava budžeta. Jedinice lokalne samouprave koje nemaju dovoljno kapaciteta, pre svega dovoljno kvalifikovanog ljudstva koje može da se posveti daljoj razradi ovih kriterijuma i njihovoj primeni na sprovedenim konkursima, naročito će imati problem da cene ispunjenost ovih kriterijuma. Dodatno, zahtev za ocenu zakonitosti, efikasnosti i održivosti ranije sprovedenih programa može se ispuniti jedino adekvatnim mehanizmom praćenja realizacije programa koje sprovode udruženja. Jedinice lokalne samouprave u ogromnoj većini slučajeva ne prate realizaciju projekata finansiranih iz sredstava budžeta i davanje ovakve ocene neće biti moguće, osim u slučajevima težeg kršenja zakona. Primena kriterijuma zakonitosti, efikasnosti i održivosti mogla bi da bude iskorišćena i za snižavanje nivoa konkurencije među udruženjima koja učestvuju na konkursima, s obzirom na to da bi oni mogli biti iskorišćeni za stavljanje određenih organizacija na svojevrsnu „crnu listu“ ocenom da je neki od njihovih ranijih programa bio neodrživ ili da sredstva nisu efikasno korišćena.

Uredba potvrđuje zakonsku obavezu dodele sredstava za podsticanje programa putem konkursa i detaljnije propisuje sadržaj konkursa. Pored obaveze objavljivanja konkursa na internet stranici organa, konkurs mora da sadrži jasno određen krug potencijalnih podnosilaca prijava, rokove za podnošenje prijave, obim sredstava koja se dodeljuju, trajanje programa i merila vrednovanja prijavljenih programa. Prvobitno usvojena uredba je zahtevala od udruženja

„Izbor programa koji će se finansirati sredstvima budžeta Republike Srbije vrši se primenom sledećih kriterijuma:

1) reference programa: oblast u kojoj se realizuje program, dužina trajanja programa, broj lica koja se uključuju u program, mogućnost razvijanja programa i njegova održivost;

2) ciljevi koji se postižu: obim zadovoljavanja javnog interesa, stepen unapređenja stanja u oblasti u kojoj se program sprovodi;

3) sufinansiranje programa iz drugih izvora: sopstvenih prihoda, budžeta teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, fondova Evropske unije, poklona, donacija, legata, kredita i drugo, u slučaju nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa;

4) zakonitost i efikasnost korišćenja sredstava i održivost ranijih programa: da li su ranije korišćena sredstva budžeta Republike Srbije i ako jesu, da li su ispunjene ugovorne obaveze.“

*Iz čl. 4. Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja*



koja konkurišu za sredstva da podnose dokumentaciju kojom dokazuju da su registrovana kod nadležnog organa i izvode iz statuta udruženja iz kojih se može utvrditi da su registrovana za ostvarivanje ciljeva u oblasti u kojoj se konkurs raspisuje. Usvajanjem Uredbe kojom su urađene izmene i dopune ova obaveza je ukinuta i time olakšano konkurisanje udruženja. Sa druge strane, organi koji sprovode konkurs utvrđuju ove podatke po službenoj dužnosti.

Uredbom su definisani i najvažniji rokovi u sprovođenju konkursa. Tako od objavljivanja konkursa do isteka roka za podnošenje prijave ne može proći manje od 15 dana, lista vrednovanja i rangiranja programa mora biti utvrđena u roku od 60 dana od dana isticanja roka za podnošenje prijave, a nakon toga učesnici konkursa imaju pravo prigovora u roku od naredna tri dana. Nije jasno zbog čega je pravo prigovora pripalo samo učesnicima konkursa. S obzirom na to da se lista vrednovanja i rangiranja objavljuje, svako ko smatra da ima mesta prigovoru zbog dodele sredstava nekom udruženju, odnosno prijavljenom programu trebalo bi da ima pravo da uloži prigovor. S obzirom na to da se kroz konkurse uglavnom dodeljuju budžetska sredstva najširi krug subjekata bi trebalo da imao mogućnost i pravo da uloži prigovor. Nakon objavljivanja liste vrednovanja i rangiranja ne bi smelo da prođe više od 30 dana do odluke o izboru programa kojima se dodeljuju sredstva iz budžeta. Odnos između organa i primaoca sredstava se uređuje ugovorom koji bi trebalo precizno da uredi međusobna prava i obaveze uključujući predmet, rokove, obaveze ugovornih strana, iznos sredstava i način prenosa, kao i sredstva obezbeđenja.

Uredba bliže reguliše i oblast kojoj organi vlasti koji dotiraju udruženja ne posvećuju dužnu pažnju – kontrolu realizacije programa i izveštavanje. Uredba propisuje obavezu podnošenja izveštaja: prelaznih (podnose se kvartalno) i konačnih – kojima se izveštava o realizaciji programa i utrošenim sredstvima. Uredba se ne bavi strukturom unutar organa vlasti koja bi trebalo da bude nadležna za kontrolu realizacije programa. Iskustva, posebno manjih jedinica lokalne samouprave, govore da se kontrolom najčešće bave odeljenja nadležna za finansije u lokalnoj upravi i to najčešće kontrolom računa koji se podnose uz izveštaj.<sup>28</sup>

Zakon o lokalnoj samoupravi<sup>29</sup> takođe predviđa mogućnost saradnje sa udruženjima, tj. nevladinim organizacijama. U članu 13. Zakon kaže da organi jedinica lokalne samouprave mogu sarađivati sa nevladinim organizacijama, humanitarnim organizacijama i drugim organizacijama, u interesu jedinice lokalne samouprave i stanovnika sa svog područja. Ove odredbe komplementarne su sa odredbama

---

**28** Pravni okvir za finansiranje udruženja detaljnije je prikazan u Vodiču za transparentno finansiranje udruženja i drugih organizacija civilnog društva iz sredstava budžeta lokalnih samouprava, u izdanju Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije iz 2013: <http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2012/10/Vodic-za-transparentno-finansiranje-OCD-iz-budzeta.pdf>

**29** Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik 129/2007.

Zakona o udruženjima. Međutim, dok Zakon o udruženjima kaže da se sredstva za podsticanje programa ili nedostajući deo sredstava za realizaciju programa koje sprovode udruženja, a koji su od javnog interesa, obezbeđuju u budžetu, Zakon o lokalnoj samoupravi saradnju sa udruženjima ostavlja samo kao mogućnost.

Uporedni pregled nadležnosti jedinica lokalne samouprave pobrojanih u Zakonu o lokalnoj samoupravi i programa od javnog interesa definisanih u Zakonu o udruženjima jasno ukazuje na to da nema oblasti delovanja jedinice lokalne samouprave u kojoj ne bi mogla da se ostvari saradnja sa udruženjima. Najvažnije nadležnosti jedinica lokalne samouprave razdvojili smo u tri grupe radi jednostavnijeg pregleda.

Jedinice lokalne samouprave donose programe razvoja i lokalne planove u delokrugu svojih nadležnosti (npr. urbanističke planove, planove ekonomskog razvoja itd). Jedan od najvažnijih planova u lokalnoj samoupravi je i odluka o budžetu kojom se planiraju prihodi i rashodi lokalne samouprave. S tim u vezi je propisivanje stopa izvornih prihoda lokalne samouprave i određivanje visine lokalnih taksi i naknada.

Drugi set nadležnosti tiče se: obavljanja i razvoja komunalnih delatnosti, održavanja stambenih zgrada, uređenja građevinskog zemljišta, uređenja i obezbeđivanja korišćenja poslovnog prostora, poljoprivrednog zemljišta, javnih i lekovitih izvora, zaštite životne sredine, staranja o lokalnim i nekategorisanim putevima, staranja o lokalnom prevozu, zaštite od elementarnih nepogoda itd.

Treća grupa nadležnosti odnosi se na obezbeđivanje i zaštitu osnovnih ljudskih prava, pa se tako lokalna samouprava stara: o osnovnom obrazovanju, primarnoj zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj zaštiti, kulturi, manjinskim i etničkim pravima, pružanju pravne pomoći građanima, invalidima i licima sa posebnim potrebama, javnom informisanju itd.

U nabrojanju nadležnosti jedinica lokalne samouprave Zakon na dva mesta eksplicitno govori o saradnji i pružanju pomoći udruženjima. U članu 20, tačka 18. Zakona kaže se da opština „obezbeđuje sredstva za finansiranje i sufinansiranje programa i projekata u oblasti kulture od značaja za opštinu“. I u tački 29. istog člana Zakona kaže se, između ostalog, da opština: „podstiče aktivnosti i pruža pomoć organizacijama invalida i drugim socijalno-humanitarnim organizacijama na svojoj teritoriji...“. U ostalim oblastima Zakon ne pominje udruženja niti moguće oblike saradnje sa njima.

Za unapređenje delotvornosti finansiranja rada udruženja sredstvima budžeta jedinice lokalne samouprave važno je osvrnuti se na institucionalnu strukturu lokalne samouprave i mapirati nadležnosti kako bi se utvrdili organi, propisi i procedure za usvajanje i sprovođenje lokalnih strateških planova. Ovo će pomoći utvrđivanju mesta u strukturi lokalne samouprave na koja treba obratiti posebnu pažnju kada je u pitanju unapređenje delotvornog uticaja projekata udruženja finansiranih iz budžeta jedinica lokalne samouprave.

Za finansiranje bilo kog segmenta rada jedinice lokalne samouprave najvažniji lokalni propis je odluka o budžetu. Preduslov za finansiranje programa od javnog interesa koje sprovode udruženja je da su sredstva za određenu oblast opredeljena budžetom, ali i da se nalaze na aproprijaciji koja omogućava da se takva sredstva prenesu udruženju. Pored budžeta, lokalni strateški planovi i akcioni planovi za njihovo sprovođenje su drugi tip dokumenata koje treba imati u vidu kada se govori o delotvornosti projekata udruženja finansiranih iz budžeta. Treći tip lokalnih propisa važnih za delotvornost projekata udruženja jesu konkursi za dodeljivanje sredstava ili drugi lokalni dokumenti koji posreduju u prenosu sredstava između jedinice lokalne samouprave i udruženja (npr. odluka veća ili predsednika opštine/ gradonačelnika).

U postupcima pripreme, usvajanja i sprovođenja ovih lokalnih akata učestvuju: uprava, skupština opštine/ grada, predsednik opštine/ gradonačelnik i opštinsko/ gradsko veće. Skupština opštine/ grada je najviši organ lokalne samouprave (uslovno rečeno zakonodavni), dok su predsednik i opštinsko/ gradsko veće izvršni organi.

Budžet jedinice lokalne samouprave je odluka kojom se procenjuju prihodi i primanja i utvrđuju rashodi i izdaci za jednu godinu (odnosno tri godine kada su u pitanju kapitalni izdaci). Odluku o budžetu usvaja skupština na predlog veća, a izvršava ga predsednik. Praksa pokazuje da veće ima dominantnu poziciju u procesu kreiranja i usvajanja budžeta s obzirom na to da se nacrt odluke o budžetu nalazi u ovom organu tokom većeg dela perioda njegove izrade i pred skupštinu stiže u formi predloga najčešće u poslednjih nekoliko dana zakonskog roka za usvajanje budžeta, kada više nema vremena za ozbiljnije intervencije. Takođe, veće ima stručna znanja za kreiranje predloga odluke o budžetu (koja najčešće crpe iz odeljenja u upravi zaduženog za pripremu nacrta budžeta), a ta stručna znanja često nedostaju odbornicima i skupštini kao organu.

Budžetski kalendar, definisan Zakonom o budžetskom sistemu,<sup>30</sup> ukazuje na ključne momente u kojima je moguće i kada je važno uticati na političke odlučioce u jedinici lokalne samouprave da bi se u budžetu obezbedila sredstva za sprovođenje određene politike kroz podršku radu udruženja. Budžetski kalendar kaže da proces izrade budžeta jedinice lokalne samouprave počinje u avgustu, nakon što lokalni organ uprave izda uputstvo za pripremu budžeta. Do 1. novembra veće bi trebalo da uputi predlog odluke o budžetu lokalnoj skupštini, koja ima rok do 20. decembra da usvoji odluku o budžetu jedinice lokalne samouprave.

Od 1. avgusta do 15. oktobra traje period u kojem zainteresovani akteri mogu da pokušaju da utiču na korisnike sredstava budžeta lokalnih vlasti da u svoje planove za narednu godinu unesu i sredstva za realizaciju strateških planova predviđenih strateškim dokumentima. Od 15. oktobra do 1. novembra nacrt odluke o budžetu

---

<sup>30</sup> Zakon o budžetskom sistemu, Sl. glasnik br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr. i 108/2013.

bi trebalo da se nalazi kod veća i to je period u kojem zainteresovani akteri imaju jake razloge da utiču na veće da u predlog odluke o budžetu unese sredstva namenjena za svrhu za koju misle da je potrebno. Ovo je period pre svega političkih pregovora o prioritetima u upravljanju jedinicom lokalne samouprave, a koji svoj odraz treba da nađu u budžetu. Ukoliko ih nema u budžetu, prioriteti, makar bili krupnim slovima upisani u lokalne strateške planove, pretvoriće se u spisak lepih želja. Poslednja faza, koja traje od 1. novembra do 20. decembra, odvija se u lokalnoj skupštini, koja bi trebalo temeljno da razmotri predlog odluke o budžetu i da usvoji odluku o budžetu. To je period u kojem javno zagovaranje zainteresovanih aktera treba da bude usmereno na lokalnu skupštinu, ali i period u kojem bi lokalna skupština trebalo da iskoristi sve kapacitete za sprovođenje konsultacija i javnih rasprava sa svim zainteresovanim akterima i najširoj javnošću.

Međutim, najčešće jedinice lokalne samouprave ne poštuju ove zakonom postavljene rokove, a budžeti se veoma često usvajaju i poslednjeg dana u godini, uz veoma kratko vreme ostavljeno skupštini da predlog odluke pogleda, a kamoli da ga detaljno razmotri pre usvajanja.

S obzirom na to da je budžet najvažniji propis koji u jednoj godini usvaja lokalna skupština, proces njegovog usvajanja morao bi da bude otvoren na način koji bi omogućio lako dostupne i pravovremene informacije svim zainteresovanim akterima i otvorio prostor da iznesu svoje predloge ili da traže obrazloženje predloga lokalne vlasti. Jedino takav proces usvajanja budžeta će omogućiti da građani razumeju lokalne politike i da ih u najvećoj meri prihvate i aktivno se uključe u njihovo sprovođenje.

Zakon o budžetskom sistemu ne ide na ruku akterima koji žele da se uključe u proces predlaganja i usvajanja budžeta. U svojim ranijim verzijama ovaj zakon je zahtevao da se o nacrtu odluke o budžetu organizuje javna rasprava u jedinicama lokalne samouprave. Međutim, u važećem Zakonu o budžetskom sistemu stoji samo neodređen zahtev u članu 42. koji kaže da: „Lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja nacrt odluke o budžetu lokalne vlasti nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti i istovremeno upoznaje građane sa nacrtom odluke o budžetu.“ Dakle, nema reči o javnoj raspravi ili drugim vidovima konsultovanja javnosti, udruženja ili drugih zainteresovanih aktera već samo obaveza upoznavanja građana. Čak je princip transparentnosti veoma usko postavljen u Zakonu u kojem se kaže da: „princip transparentnosti podrazumeva da su jasno utvrđeni i definisani zadaci i odgovornosti različitih državnih organa, odnosno organa lokalne vlasti i funkcionera u vezi sa upravljanjem fiskalnom politikom; da su obezbeđene ažurne finansijske i nefinansijske informacije koje se odnose na upravljanje fiskalnom politikom, da su dostupne kako bi se omogućila delotvorna javna provera vođenja fiskalne politike i stanja javnih finansija; da oni koji su odgovorni za objavljivanje takvih informacija te informacije ne uskraćuju, osim ako bi njihovo objavljivanje nanelo značajnu štetu nacionalnoj bezbednosti, odbrani ili međunarodnim odnosima Republike Srbije.“

I dok je postojala obaveza konsultovanja građana u procesu kreiranja budžeta na lokalnom nivou tom poslu se prilično neobavezno pristupalo i samo u manjem broju jedinica lokalne samouprave su konsultovani građani u procesu kreiranja i usvajanja budžeta. U većini lokalnih zajednica organizovani su *pro forme* skupovi koji su nosili naziv javne rasprave kako bi se zadovoljio zahtev iz Zakona. U dobrom broju jedinica lokalne samouprave nije činjeno ni toliko.

Konsultovanje građana, udruženja ili drugih aktera koji nisu deo lokalne vlasti nije predviđeno ni u procesu izvršenja budžeta ili nakon usvajanja završnog računa ili izvršene eksterne revizije. Ovo doprinosi hermetičnosti budžetskog ciklusa koji je građanima i udruženjima ionako teško razumljiv. Takvo stanje je nedopustivo, s obzirom na to da kvalitet života u lokalnoj zajednici u velikoj meri zavisi upravo od budžeta. Bez konsultacija u procesu izrade i usvajanja odluke o budžetu udruženja teško mogu da krenu u susret prioritetima lokalne samouprave jer je iz sadržaja budžeta teško utvrditi koji prioriteti će biti finansirani u toku jedne fiskalne godine. Netransparentnost budžetskog ciklusa i zatvorenost lokalnih vlasti otežava učešće udruženja u realizaciji lokalnih strateških planova i drugih javnih politika.

# UKLJUČIVANJE UDRUŽENJA U KREIRANJE I SPROVOĐENJE LOKALNIH JAVNIH POLITIKA

Za sagledavanje delotvornog uticaja projekata udruženja finansiranih iz budžeta jedinica lokalne samouprave važno je osvrnuti se na moguće uloge udruženja u lokalnom kontekstu. Udruženja predstavljaju formu građanskog uključivanja u javne poslove. Međutim, načini na koje se udruženja uključuju i učestvuju u javnim poslovima kroz udruženja prilično se razlikuju. Na ovom mestu ćemo se osloniti na sistematizaciju načina delovanja organizacija građanskog društva koju je postavila grupa domaćih autora razmatrajući ulogu građanskog društva u procesu evropeizacije Srbije. Oni, analizirajući rad organizacija civilnog društva, identifikuju sedam načina delovanja organizacija civilnog društva: „stražarenje (hvtanje na delu, watchdog) praćeno brukanjem (blame and shame) ili zagovaranjem (advocacy); nadgledanje (monitoring) praćeno zagovaranjem; implementacija politika (service providing); sprovođenje politika i otklanjanje štete (harm reduction); informisanje i jačanje kritičkog stava građana (awareness raising); zagovaranje određenih politika i legislativnih rešenja (advocacy); pisanje predloga javnih politika (policy writing).”<sup>31</sup> Listi bi trebalo dodati i delovanje na stvaranju uslova da primena ovih metodologija postane moguća i prihvatljiva od strane relevantnih činilaca.

Opređeljivanje sredstava za realizaciju strateških planova važan je element ostvarivanja ciljeva zacrtanih u njima. Retki su ciljevi čije ostvarivanje ne proizvodi troškove. Ipak, često se dešava da se strateški planovi ne osvrću na ovaj važan segment i ne sadrže makar grube projekcije cene njihove realizacije. U takvim slučajevima organi koji učestvuju u procesu usvajanja lokalnih budžeta nemaju dovoljno informacija o tome koliko je sredstava potrebno za ostvarivanje ciljeva i moraju iznova da prave projekcije. Na ovaj način može da se ugrozi koherentnost strateških dokumenata naknadnim određivanjem iznosa koji su neophodni za njihovu realizaciju. Prilikom projektovanja budžeta jedinica lokalne samouprave, organi uključeni u proces pripreme i usvajanja budžeta moraju, zbog ograničenih resursa, često da određuju prioritete među postavljenim ciljevima ili da se opredeljuju između ostvarivanja ciljeva različitih strateških dokumenata kada je više takvih planova istovremeno na snazi u različitim oblastima.

Iz ovih razloga izuzetno je važno uključivanje javnosti, pre svega udruženja koja se bave različitim temama, u proces planiranja i usvajanja lokalnog budžeta. Konsultativni proces omogućava predstavnicima lokalne samouprave da saznaju

---

**31** Evropeizacija Srbije. Građansko društvo; ur. Jelinčić J. i Đurović S; Fond za otvoreno društvo Srbija; Beograd; 2011; str. 26.

koji su prioriteti lokalne zajednice i za koje oblasti da opredele sredstva u budžetu. Pored toga, konsultativni proces obezbeđuje bolje razumevanje lokalnih politika od strane građana i omogućava javnosti da prati realizaciju budžeta i lokalnih politika. Time se podiže i odgovornost lokalnih vlasti za sprovođenje javnih politika.

Za efikasno uključivanje javnosti neophodno je da predstavnici jedinica lokalne samouprave budu proaktivni u obezbeđivanju informacija i organizovanju konsultacija u različitim formatima. Kvalitetan konsultativni proces podrazumeva da se za konsultacije odvoji dovoljno dug period vremena, odnosno da se one odvijaju tokom cele godine. Takođe, to podrazumeva i omogućavanje uključivanja populacije koja iz bilo kog razloga ne može ravnopravno da učestvuje u standardnim vidovima konsultacija.

Pored utvrđivanja prioriteta, za planiranje budžeta neophodni su i stabilni izvori finansiranja. Jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji izložene su nestabilnim transferima od centralnog nivoa vlasti, a Zakon o finansiranju lokalne samouprave krši se niz godina tako da lokalne samouprave dobijaju manja transferna sredstva nego što je to zakonom propisano. U takvim uslovima teško je realizovati strateške planove. Pored toga, procesom decentralizacije jedinicama lokalne samouprave prenose se važne nadležnosti za čije vršenje im se ne prenose dovoljna sredstva (npr. za održavanje puteva). Tako sredstva koja su dugoročnim strateškim planom bila predviđena za realizaciju zacrtanih ciljeva često moraju da se preusmeravaju za finansiranje novih nadležnosti lokalne samouprave.

## STUDIJE SLUČAJA

U narednim redovima predstavljeni su rezultati istraživanja studija slučaja opisanih u uvodnom delu. Svaka studija slučaja sadrži analizu strateškog okvira razvoja koji je bio na snazi u periodu 2011–2013. godine i analizu budžeta gradova Vranje i Užice i opština Vladičin Han, Raška i Priboj. Strateški dokumenti analizirani su sa stanovišta učešća udruženja u njihovoj izradi, usvajanju i, konačno, u njihovoj realizaciji. U odlukama o budžetu JLS iz uzorka primarno je analizirana struktura sredstava namenjena dotacijama za nevladine organizacije na liniji 481 ekonomske klasifikacije s obzirom na to da se oko 90% sredstava za finansiranje rada udruženja odvajaju upravo u ovom okviru. U okviru analize sredstava lokalnih budžeta prikazana su sredstva namenjena dotacijama nevladinim organizacijama u tri posmatrane godine za svaku JLS i udeo tih sredstava u ukupnim sredstvima iz budžeta JLS i ukupnim izdacima budžeta pet jedinica lokalne samouprave. U sledećem koraku razvrstana su sredstva namenjena dotacijama prema primaocima sredstava. Tako je dobijena jasna slika o tome koliko je sredstava sa linije 481 stvarno namenjeno finansiranju aktivnosti udruženja, a koliko odlazi na ostale subjekte koji se finansiraju sa iste aprocijacije.

Pre analize studija slučaja vredi naglasiti da se sa linije 481 ekonomske klasifikacije u budžetu, pored udruženja kako su određena Zakonom o udruženjima (i što je predmet ove analize), finansiraju još i: političke stranke (na osnovu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti), crkve i verske zajednice (na osnovu Zakona o crkvama i verskim zajednicama), Crveni krst (na osnovu Zakona o Crvenom krstu) i sportska udruženja i klubovi (na osnovu Zakona o sportu).

## VRANJE

### Strateški okvir

U Vranju je u posmatranom periodu na snazi bila Strategija održivog razvoja grada Vranja 2009–2019. Strategija je izrađena u saradnji grada i većeg broja aktera, a uz finansijsku podršku Evropske unije kroz program *Exchange 2*. Već u načelima pobrojanim u uvodnom delu Strategije jasno je da je lokalna vlast u Vranju svesna značaja saradnje sa udruženjima. Prvo načelo na kojem je postavljen strateški okvir je poštovanje partnerskog odnosa sa građanima, privatnim i nevladinim sektorom. O inkluzivnosti i participativnosti procesa izrade ovog dokumenta govori i podatak da je Strategija usvojena jednoglasno u lokalnom parlamentu. Strategija predviđa primenu načela participativnosti i u njenom sprovođenju. Ona se poziva na neophodnost konkretne i aktivne saradnje sa građanima. Na osnovu teksta Strategije održivog razvoja grada Vranja 2009–2019. može se izvesti zaključak da su lokalnim vlastima u Vranju jasni razlozi i poznati mehanizmi uključivanja građana i udruženja u procese izrade i sprovođenja lokalnih javnih politika.

Održivi razvoj predstavlja „skladan odnos ekologije i privrede kojim se omogućava ekonomski i socijalni napredak uz očuvanje prirodnog bogatstva za buduće naraštaje”.<sup>32</sup> Strategijom održivog razvoja grada Vranja 2009–2019. obuhvaćeni su sektori:

„...participativni pristup poboljšava kvalitet donetih odluka tako što omogućava:

- Bazu znanja za odgovoran proces donošenja odluka zasnovanih na činjenicama;
- Široku bazu podrške za donesene odluke;
- Kolektivno vlasništvo nad problemima i rešenjima problema;
- Jačanje lokalnih kapaciteta za implementaciju projekata;
- Povratne informacije za rukovodstvo.”

*Iz Strategije održivog razvoja grada Vranja 2009–2019.*

<sup>32</sup> Strategija održivog razvoja grada Vranja, str. 6.



- infrastrukture;
- poljoprivrede i ruralnog razvoja;
- privrede i ekonomskog razvoja;
- društvenih delatnosti koji uključuje socijalnu politiku i civilni sektor kao jednu podgrupu i obrazovanje, kulturu i informisanje kao drugu i
- zaštitu životne sredine.

Za svaki od ovih sektora urađen je opis stanja i *SWOT* analiza. Međutim, samo u jednom segmentu pominju se udruženja i to u onom koji se tiče socijalne politike i civilnog sektora. U ostalim oblastima ne pominju se udruženja kao važni akteri i saradnici lokalne samouprave na ostvarivanju ciljeva i prioriteta predviđenih Strategijom.

„Rešavanje mnogih problema iz oblasti socijalne politike, moguće je jedino postići kroz partnerstvo republičkih i lokalnih vlasti s nevladinim sektorom.“

*Iz Strategije održivog razvoja grada Vranja 2009–2019.*

Akcioni plan koji je sastavni deo Strategije ipak prepoznaje određene uloge ili se iz plana može zaključiti da su udruženja važan akter u sprovođenju Strategije održivog razvoja. Akcioni plan predviđa podršku asocijacijama poljoprivrednika (putem jačanja kapaciteta i unapređenje rada), razvoj asocijacija malih i srednjih preduzeća i jačanje kapaciteta sportskih klubova i društava. Ove aktivnosti su sastavni deo programa ostvarivanja ciljeva Strategije.

U detaljnom planu aktivnosti predviđeno je učešće udruženja u sprovođenju konkretnih aktivnosti na realizaciji Strategije, uglavnom sa naznačenim iznosima sredstava neophodnih za realizaciju ovih aktivnosti. Broj aktivnosti u čijoj je realizaciji predviđeno učešće

NVO je izuzetno velik, a same aktivnosti su veoma zahtevne. Evo nekoliko primera aktivnosti u čijoj realizaciji su kao partneri grada identifikovane NVO:

- Izgradnja i opremanje izletišta Aleksandrovačko jezero;
- Izgradnja etno-sela u Vranjskoj Banji;
- Sređivanje česme Đerenke;
- Izgradnja stanova za ratne vojne invalide;
- Rekonstrukcija i dogradnja zgrade Gimnazije Bora Stanković;
- Rekonstrukcija objekata osnovnih škola na teritoriji grada Vranja;
- Rekonstrukcija objekata srednjih škola na teritoriji grada Vranja;
- Rekonstrukcija objekata visokoškolskog obrazovanja;
- Izgradnja novog vrtića u centralnom gradskom jezgru;
- Izgradnja novog paviljona Doma učenika u Vranju;
- Nadgradnja trećeg sprata u Domu učenika u Vranju;
- Izgradnja dečjeg odmarališta na teritoriji grada Vranja;
- Rekonstrukcija sportskih terena kod zgrade Gimnazije u Vranju;

- Izgradnja sportske sale u Tehničkoj školi;
- Izgradnja bazena u dvorištu OŠ „Predrag Devedžić“ u Vranjskoj Banji;
- Završetak i uređenje Doma kulture u Vranju;
- Izgradnja depoa Narodnog muzeja;
- Uređenje izletišta Čoška;
- Izgradnja skejt parka u sportskom centru u Vranju;
- Etno-kuća „Koštanina kuća“ u Vranjskoj Banji itd. ;
- Promotivne aktivnosti Biznis inkubator centra Vranje;
- Nabavka 2 turistička vozila itd.;
- Obezbeđivanje i opremanje prostorija Udruženja preduzetnika – nabavka računara i prateće opreme itd.;
- Izrada strategije razvoja MSPP-a grada Vranja itd.;
- Osnivanje kluba i dnevnog boravka za stara lica;
- Organizovanje smeštaja žrtvama nasilja;
- Edukacije zaposlenih u Centru za razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite itd.;
- Umrežavanje institucija koje se bave obrazovanjem i zapošljavanjem;
- Prevencija diskriminacije u društvu;
- Poboljšanje socijalne prihvaćenosti i uključenosti osoba sa invaliditetom;
- Organizovanje obuke za prekvalifikaciju i dokvalifikaciju nezaposlenih lica sa ciljem njihovog zapošljavanja/samozapošljavanja;
- Reproduktivno zdravlje;
- Kupovina putničkih automobila za potrebe GU Vranje;
- Nabavka tehničke opreme za potrebe Narodnog muzeja;
- Nabavka opreme za digitalno emitovanje programa Radio televizije Vranje;
- Razvijanje svesti i odgovornosti građana prema životnoj sredini.

Pregled detaljnih ciljeva iz Akcionog plana ukazuje na to da vlasti grada Vranja računaju na partnerstvo sa udruženjima u gotovo svim oblastima obuhvaćenim dokumentom. Ovo odudara od utiska koji se stiče na osnovu analize Strategije. Kao što je već rečeno, Strategija u delu u kojem se mapiraju i analiziraju oblasti u kojima se planira razvoj, osim u domenu socijalne zaštite, ne prepoznaje ili iz drugog razloga ne pominje ulogu udruženja u realizaciji Strategije. S druge strane, plan za sprovođenje Strategije sa tog aspekta je preambiciozan i, čini se, nekritički u određenim segmentima dodeljuje uloge udruženjima. Posebno se ovo odnosi na projekte koji se tiču proširenja postojećih i izgradnje novih kapaciteta određenih institucija i drugih projekata koji se prevashodno tiču građevinskih radova. Osim u eventualnim konsultacijama o potrebama, reklo bi se da ovo ipak nisu projekti koje bi trebalo da sprovedu udruženja. U spisku projekata u kojima su partneri udruženja su i projekti u kojima je učešće ili partnerstvo udruženja bespredmetno. Projekti nabavke vozila za gradsku upravu ili opreme za određene institucije u kojima je naznačeno da su partneri grada NVO, nemaju mnogo smisla.

## Otvorenost budžetskog procesa i finansiranje rada udruženja

Grad Vranje može da se pohvali transparentnim i otvorenim procesom usvajanja budžeta. Od 2005. godine, kada je grad nagrađen upravo za ovakav budžetski proces, u Vranju se organizuju različiti vidovi konsultovanja sa građanima i zainteresovanim akterima. U periodu na koji se odnosi ovo istraživanje gradonačelnik je pismom pozivao građane da se uključe u proces izrade budžeta (tzv. budžetsku kampanju). U obrazloženju Odluke o budžetu za 2011. kaže se između ostalog: „...budžetska kampanja je započela budžetskim pismom gradonačelnika u kome su pozvani građani i zainteresovane organizacije i institucije da konstruktivnim i neposrednim predlozima poboljšaju budžet.”

Na primeru Vranja moguće je jasno videti rezultate saradnje lokalnih vlasti sa udruženjima u uključivanju javnosti u proces planiranja i usvajanja budžeta. Grad je ovaj posao sprovodio u saradnji sa BIRN-om za budžet za 2013. godinu. Broj i raznovrsnost načina komunikacije i konsultacija sa građanima višestruko se uvećao u odnosu na „standardni paket” koji gradska uprava i drugi gradski organi, preduzeća, ustanove i institucije svojim kapacitetima mogu da pruže. Nažalost, u pitanju je bila samo jedna godina, a partner lokalnim vlastima je bila organizacija koja nije iz Vranja, te se već u narednoj godini moglo videti smanjenje broja aktivnosti usmerenih na ostvarivanje komunikacije sa građanima u vezi sa planiranim budžetom grada. Takođe, ovako zamašne kampanje imaju i cenu koju je u ovom slučaju platio donator (Evropska unija i Švajcarska agencija za razvoj i saradnju). Ovakve kampanje, kroz koje građani mogu da se obaveste o prioritetima za narednu godinu, da izraze svoje mišljenje o tim prioritetima i da predlože drugačiju strukturu budžeta ili da iznesu kritiku, jačaju demokratski proces i podižu kvalitet lokalne samouprave.

Ipak, važno je da u gradskoj vlasti postoji razvijena svest o potrebi i razlozima za uključivanje građana u proces izrade i planiranja budžeta i još važnije, praksa konsultovanja građana u procesu usvajanja budžeta. Član gradskog veća zadužen za budžet i predstavnici uprave sa kojima smo imali prilike da razgovaramo jasno su izrazili stav o potrebi uključivanja građana.

Pozitivnu sliku o participativnosti procesa usvajanja budžeta u Vranju donekle zasenjuju informacije koje smo dobili od predstavnika udruženja sa kojima smo razgovarali prilikom prikupljanja građe za ovu analizu. Naime, predstavnici ovih udruženja koja su u ranijem periodu primala sredstva iz budžeta nisu znali za praksu javnih konsultacija i javnih rasprava o predlogu odluke o budžetu u Vranju. Očigledno je da informisanje javnosti putem sajta i medija ne nalazi put do predstavnika udruženja na efikasan način.

Grad Vranje, pored standardnog iskazivanja budžeta u vidu linijskih stavki, sačinjava i programski budžet za deo sredstava budžeta, iako je ova obaveza za lokalne samouprave prolongirana do 2015. godine. Programski budžet je važan iskorak iz strukture budžeta kakva je trenutno propisana u Srbiji i koja

ne pruža dovoljno informacija niti o prihodnoj, a još manje o rashodnoj strani budžeta. Programski budžet omogućava da se sredstva bolje planiraju, jer se opredeljuju za konkretne programe i projekte, a ne za tip aktivnosti. Ovakva struktura budžeta omogućava i jednostavnije praćenje ostvarivanja prioriteta lokalne samouprave iskazanih u strateškim dokumentima.

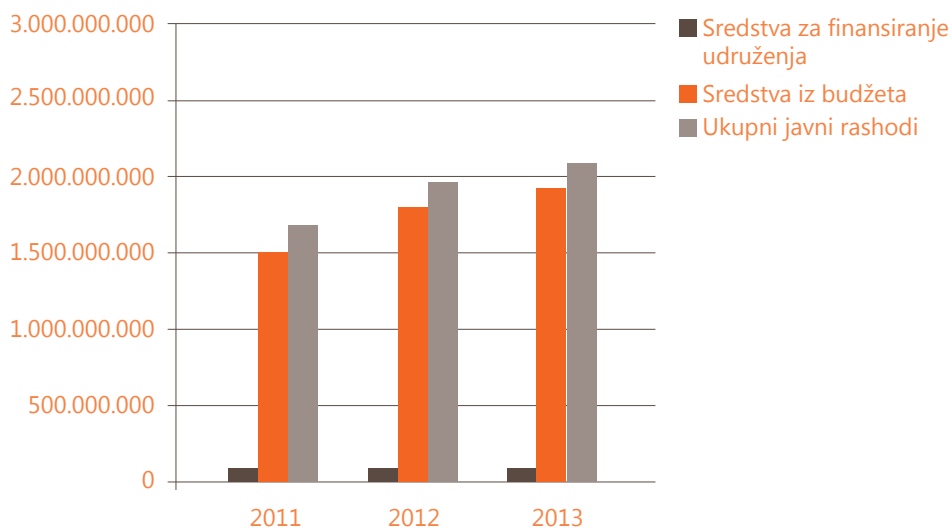
Sredstva za dotacije nevladinim organizacijama nisu bila obuhvaćena programskim budžetom u 2011, dok je u 2012. i 2013. jedan deo ovih sredstava obuhvaćen programskim budžetom, što predstavlja dobru praksu i pripremu lokalne vlasti za uvođenje obaveze izrade programskog dela budžeta.

Ukupni javni rashodi u periodu 2011–2013. u gradu Vranju iznosili su između 2 i 2,5 milijarde dinara. U budžetu su izdvajana sredstva za dotacije nevladinim organizacijama na liniji 481 u iznosu koji se kretao između 90 i 102 miliona dinara što je činilo 4,5%–5% sredstava iz budžeta grada. Na prvi pogled ovi brojevi ukazuju na visok nivo izdvajanja za finansiranje udruženja u Vranju. Međutim, raspodela sredstava namenjenih dotacijama pokazuje da je u posmatranom periodu svega 12%–15% tih sredstava bilo namenjeno finansiranju aktivnosti udruženja, pre svega u oblasti kulture, socio-humanitarnog rada i zaštite životne sredine, dok je najveći deo sredstava namenjen za oblast sporta i rekreacije. U 2013. godini sa linije 481 finansirane su i političke stranke, dok su prethodnih godina političke stranke finansirane sa drugih linija.<sup>33</sup>

Vranje				
Godina	Sredstva za finansiranje udruženja	% sredstava iz budžeta	Sredstva iz budžeta <sup>33</sup>	Ukupni javni rashodi
2011.	91.481.000	5,29	1.728.572.000	1.928.120.000
2012.	90.241.000	4,36	2.071.054.000	2.255.477.000
2013.	102.650.000	4,62	2.219.585.000	2.408.157.000

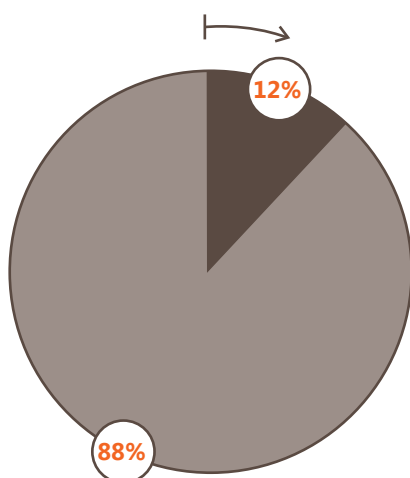
**33** Sredstva iz budžeta su sredstva koja se slivaju u budžet po osnovu zakona i drugih opštih akata. Ukupne javne rashode čine sredstva iz budžeta, kao i sredstva iz ostalih izvora koja se slivaju u budžet npr. donacija drugih nivoa vlasti i međunarodnih organizacija, sopstvenih prihoda budžetskih korisnika i sl. Dakle, ukupni javni rashodi (sredstva) su ukupna sredstva predviđena odlukom o budžetu (prim. red.).

## Vranje



Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Vranju 2011.

Svrha	Iznos
JP Direkcija za razvoj i izgradnju grada Vranja	141.000
Usluge rekreacije i sporta	80.300.000
Kultura	9.100.000
Program socio-humanitarnih organizacija i udruženja	1.940.000
<b>UKUPNO</b>	<b>91.481.000</b>

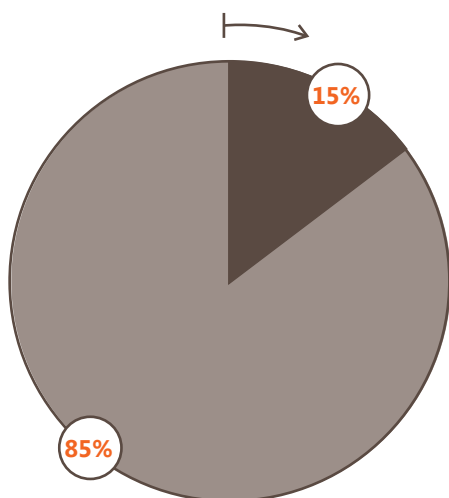


### Sredstva opredeljena za dotacije 2011. godine

- Udruženja
- Sport i rekreacija

Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Vranju 2012.

Svrha	Iznos
JP Direkcija za razvoj i izgradnju grada Vranja	241.000
Usluge rekreacije i sporta	77.000.000
Kultura	8.000.000
Program socio-humanitarnih organizacija i udruženja	5.000.000
<b>UKUPNO</b>	<b>90.241.000</b>

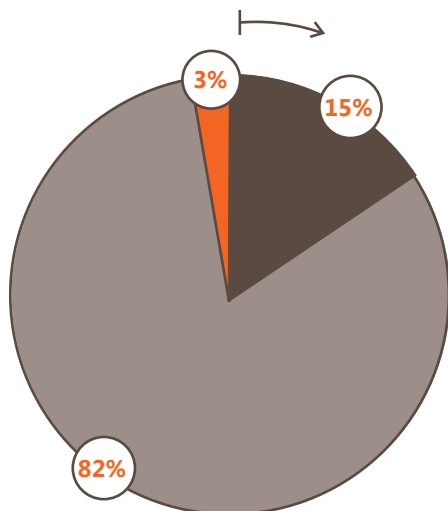


**Sredstva opredeljena za dotacije 2012. godine**

- Udruženja
- Sport i rekreacija

Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Vranju 2013.

Svrha	Iznos
Fond za zaštitu životne sredine <i>Konkursno finansiranje projekata u oblasti zaštite životne sredine</i>	3.000.000
JP Direkcija za razvoj i izgradnju grada Vranja	170.000
Dotacije za sportski savez, za programske aktivnosti, školski, masovni, rekreativni sport i sportsku infrastrukturu i sportsku halu	81.500.000
Kultura	9.000.000
Program socio-humanitarnih organizacija i udruženja	6.280.000
Finansiranje političkih partija	2.700.000
<b>UKUPNO</b>	<b>102.650.000</b>



## Sredstva opredeljena za dotacije 2013. godine

- Udruženja
- Sport i rekreacija
- Finansiranje političkih stranaka

U posmatranom periodu grad je sproveo konkurse za finansiranje projekata udruženja u oblasti: kulture, zaštite životne sredine, društvenog i humanitarnog rada od javnog interesa (socio-humanitarnog rada i zaštite i unapređenja ljudskih prava) i sporta. Najdužu praksu grad ima u sprovođenju konkursa u oblasti kulture, dok je u ostalim oblastima konkurse počeo da sprovodi 2013. godine. Treba istaći da je značajan iznos sredstava grad u sve tri godine opredeljavao za finansiranje rada udruženja u oblasti kulture – gotovo 10% ukupnih sredstava namenjenih dotacijama. Ova sredstva su dodeljivana putem javnog konkursa i korisnici sredstava sa kojima smo imali prilike da razgovaramo su najzadovoljniji upravo načinom na koji su ovi konkursi sprovedeni. Konkurs za aktivnosti udruženja u oblasti zaštite životne sredine je prvi put sproveden 2013. godine i za ovu svrhu je odvojeno 3 miliona dinara. Maksimalni iznos za jednu donaciju je bio 300.000 dinara, što nije dovoljno za realizaciju značajnijih projekata. Ipak, predstavnici udruženja koja su primila sredstva zadovoljni su što je na takav način krenulo finansiranje rada udruženja u oblasti zaštite životne sredine. Međutim, već u 2014. godini (iako ona nije obuhvaćena istraživanjem) sredstva za finansiranje aktivnosti udruženja u oblasti zaštite životne sredine smanjena su za 2/3 na svega 1.000.000 dinara. Ovo je učinjeno uprkos tome što su i predstavnici udruženja i predstavnici lokalne vlasti zadovoljni načinom na koji je realizovan prvi konkurs u ovoj oblasti i rezultatima aktivnosti udruženja.

Važan problem koji su predstavnici udruženja istakli u vezi sa sprovedenim konkursima je kašnjenje prenosa sredstava iz budžeta. Tako sredstva za letnje kulturne manifestacije (koje se održavaju na otvorenom) npr. stižu u vreme kada su temperature izuzetno niske, a slične probleme imala su i udruženja koja su realizovala projekte u oblasti zaštite životne sredine. Ovaj problem uzrokovan je pre svega problemima likvidnosti lokalnog budžeta. Dodatni problem je kratak

period koji se ostavlja za realizaciju projekata udruženja, često manje od 4 meseca. Pogodnije rešenje bi bilo da se predvidi rok od godinu dana za realizaciju projekata. Tako bi se izbegli i neki od problema u realizaciji koji su uzrokovani vremenskim prilikama ili likvidnošću lokalnog budžeta.

Konkursi su sprovedeni u oblastima kojima se bavi Strategija održivog razvoja. Pred udruženja koja konkurišu za sredstva iz budžeta u oblasti društvenog i humanitarnog rada od javnog interesa putem konkursa stavlja se i dodatni zahtev da podnesu kao prilog izjavu o usaglašenosti projekta sa ciljevima Strategije održivog razvoja grada Vranja. Na ovaj način daje se jasna instrukcija udruženjima da svoje aktivnosti planiraju u saglasju sa strateškim dokumentom lokalne samouprave. Time se praktično stvaraju preduslovi da projekti udruženja budu u funkciji ostvarivanja lokalnih strategija ili nacionalnih strategija koje se realizuju na teritoriji grada Vranja. Ostali raspisani konkursi za finansiranje projekata udruženja ne sadrže ovakav zahtev, iako su oblasti u kojima su raspisani konkursi i ciljevi konkursa u skladu sa Strategijom održivog razvoja grada Vranja 2009–2019. kao najvažnijeg i sveobuhvatnog strateškog plana grada.

Sektor Državne revizorske institucije (DRI) za reviziju budžeta lokalnih vlasti izvršio je reviziju finansijskih izveštaja završnog računa budžeta i pravilnosti poslovanja grada Vranja za 2011. godinu.<sup>34</sup> Nalaz revizije u svemu se poklapa sa nalazom istraživanja čiji su rezultati prikazani u ovoj analizi. Revizija izvršena u gradu Vranju evidentirala je nešto više problema nego što je to bio slučaj u Užicu. Naime, iako se lavovski deo sredstava sa konta 481 usmerava na sportska udruženja, ova sredstva u iznosu od oko 80 miliona dinara u 2011. godini su dodeljivana bez ustanovljenih kriterijuma za raspodelu. Primaoci sredstava su izveštaje dostavili tek u toku revizije. Dotacije ostalim udruženjima dodeljivane su bez sprovedenog konkursa i bez zaključivanja ugovora, što je suprotno Zakonu o udruženjima. Ipak, pozitivan pomak je usvajanje Pravilnika o kriterijumima i postupku dodele sredstava iz budžeta grada Vranja za realizovanje programa i projekata udruženja u oblasti društvenog i humanitarnog rada. Ovaj pravilnik usvojen je u novembru 2011. godine. Sredstva za finansiranje političkih stranaka nisu dodeljivana sa konta 481 u 2011. godini.

## VLADIČIN HAN

### Strateški okvir

U posmatranom periodu u opštini Vladičin Han na snazi je bila Strategija održivog razvoja opštine Vladičin Han za period 2013–2018. Ovom strategijom obuhvaćene

---

**34** Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja završnog računa budžeta i pravilnosti poslovanja grada Vranja za 2011. godinu, broj: 400-463/2012-01; Državna revizorska institucija; Beograd, 22.11.2012; dostupno na: [http://www.dri.rs/images/pdf/revizija2012/2\\_vranje2011.pdf](http://www.dri.rs/images/pdf/revizija2012/2_vranje2011.pdf)



su sve oblasti lokalnog razvoja iz nadležnosti lokalne samouprave. Strategija održivog razvoja praktično predstavlja krovni strateški dokument opštine. Pored Strategije održivog razvoja na snazi je bilo još nekoliko strateških dokumenata, od kojih su za predmet ove analize najvažniji: Lokalni ekološki akcioni plan za opštinu Vladičin Han, Plan integralnog upravljanja otpadom i Akcioni plan zapošljavanja opštine Vladičin Han. S obzirom na to da su Strategijom održivog razvoja obuhvaćene sve oblasti za koje postoje posebni strateški planovi u ovoj analizi fokusiraćemo se na taj strateški dokument.

Strategija održivog razvoja, između ostalog, sadrži i popis udruženja koja su registrovana na teritoriji opštine Vladičin Han. Međutim, ova lista nije iscrpna i konačna jer je u toku izrade ove analize utvrđeno da postoji još jedan broj udruženja registrovanih u Vladičinom Hanu, koja su čak primala sredstva iz budžeta opštine u periodu koji je obuhvaćen ovom studijom, a koja nisu našla svoje mesto u ovom popisu. Na spisku u Strategiji se nalazi 13 udruženja:

1. Udruženje Roma, Vladičin Han;
2. Udruženje Roma intelektualaca, Vladičin Han;
3. Udruženje „KHAM“, Lepenica;
4. Udruženje lovaca „JELEN“, Vladičin Han;
5. Udruženje ribolovaca „KRKUŠA“, Vladičin Han;
6. Udruženje pčelara „HANIMED“, Vladičin Han;
7. Udruženje privatnih preduzetnika „KOVAC“, Vladičin Han;
8. Udruženje boraca, Vladičin Han;
9. Udruženje penzionera, Vladičin Han;
10. Udruženje građana „INICIJATIVA – HAN“, Vladičin Han;
11. Udruženje građana „BOOM“, Vladičin Han;
12. Udruženje građana „EUROHAN“, Vladičin Han;
13. Udruženje građana „HEDEC“, Vladičin Han.

Ukoliko se pribegava enumeraciji udruženja u lokalnim strateškim planovima trebalo bi da lista bude kompletna, barem u vreme kada se lista sastavlja. U suprotnom, može se izvući zaključak da će na realizaciji strategije biti angažovane samo navedene organizacije.

Strateški dokument u *SWOT* analizama za različite oblasti ističe ulogu udruženja u razvoju opštine. Između ostalog, među snagama u nekoliko oblasti se navodi „Dobra saradnja obrazovnih ustanova sa lokalnim zajednicama i NVO“, „Saradnja sa NVO iz okruženja“, „Organizovanost preduzetnika (udruženje preduzetnika „Kovač“, lokalna udruženja pčelara...)“. Takođe, nedostatak građanskog udruživanja u određenim oblastima ili organizovanja određenih grupa registrovano je kao slabost u lokalnom razvoju, npr. nedostatak aktivnih omladinskih nevladinih organizacija.

Iz navedenog je jasno da su autori Strategije razmišljali o ulozi udruženja u realizaciji razvojnih planova opštine. Međutim, u spisku članova radne grupe koja je bila zadužena za izradu Strategije nema predstavnika udruženja. Njihovim uključivanjem lista potencijalnih oblasti i aktivnosti u kojima je predviđeno učešće udruženja verovatno bi bila obuhvatnija.

Strategija je praćena detaljnim akcionim planom koji sadrži informacije o aktivnostima, subjektima koji će ih realizovati, potrebnim sredstvima za realizaciju i izvorima sredstava. Strategijom je predviđeno da jedan broj aktivnosti realizuju udruženja u saradnji sa organima, ustanovama ili institucijama jedinice lokalne samouprave. Učešće udruženja predviđeno je u realizaciji aktivnosti koje su uključene u sledeće programe:

- Podrška kreditiranju za ulaganja u održivo korišćenje prirodnih resursa – lokalni razvojni fond;
- Podizanje kapaciteta postojećih MSP i preduzetnika i preduzetnica;
- Podrška osnivanju novih privrednih subjekata;
- Stimulisanje prerade poljoprivrednih proizvoda;
- Diversifikacija ekonomskih aktivnosti na selu i unapređenje ruralne infrastrukture;
- Unapređenje zdravstvenih usluga;
- Unapređenje brige o starima, ženama, Romima i drugim osetljivim grupama;
- Podrška ženama, osobama sa invaliditetom i dr. osetljivim grupama;
- Razvoj novih kulturnih sadržaja.

S obzirom na veoma oskudna sredstva za finansiranje udruženja, po mišljenju predstavnika opštine nema mnogo prostora da se kroz ovaj vid saradnje realizuju značajni poduhvati predviđeni strateškim dokumentima. Predstavnici opštine Vladičin Han su naglasili da se vodi računa da delovanje organizacija koje dobijaju sredstva iz budžeta bude usmereno u pravcu ostvarivanja ciljeva značajnih za lokalnu zajednicu.

U Akcionom planu za sprovođenje Strategije održivog razvoja 2013–2018. predviđeno je da određene delove strategije sprovodi udruženje žena preduzetnica. Međutim, takvo udruženje u opštini ne postoji već taj dokument navodi samo poželjnog partnera u sprovođenju određenih delova strategije.

### **Otvorenost budžetskog procesa i finansiranje rada udruženja**

U sve tri prethodne godine opština Vladičin Han je organizovala javne rasprave o nacrtu odluke o lokalnom budžetu. Javna rasprava se organizuje samo u fazi koja neposredno prethodi odlučivanju o budžetu u lokalnoj skupštini. Opština objavljuje informaciju o javnoj raspravi o budžetu na način na koji se objavljuju i druga obaveštenja, pre svega na internet stranici opštine. Pored

toga, na javnu raspravu se pozivaju direktno neka udruženja, uglavnom ona koja su u prethodnom periodu bila direktno unošena u budžet (organizacije koje okupljaju invalide, SUBNOR itd.).

Kada je u pitanju obaveštavanje udruženja o održavanju javne rasprave o nacrtu odluke o budžetu, opština se u velikoj meri oslanja na socijalne kontakte kakvi se ostvaruju u malim sredinama „u kojima se svi znaju“. Praktično se opština oslanja na živu reč i pretpostavku da će se vest o održavanju javne rasprave o budžetu raširiti među zainteresovanim subjektima, pa tako i udruženjima. Iz intervju sa predstavnicima nekih udruženja koja su aktivna u opštini Vladičin Han može se zaključiti da to nije pogodan način za obaveštavanje zainteresovane javnosti o održavanju javne rasprave o budžetu, s obzirom na to da predstavnici udruženja s kojima su obavljani intervjui nisu znali za održavanje ovakvih rasprava, niti su u njima učestvovali, iako su veoma zainteresovani za učešće.

Sagovornici iz civilnog sektora s kojima smo imali priliku da razgovaramo nisu učestvovali ni u jednoj javnoj raspravi o opštinskom budžetu u prethodne tri godine. Nisu ni znali za njihovo održavanje i smatraju da pozivi na javnu raspravu nisu na adekvatan način upućeni. Aktivnije obaveštavanje javnosti o javnoj raspravi o nacrtu odluke o budžetu, ali i veći broj prilika da se razgovara o budžetu značajno bi doprinelo usklađivanju finansiranja aktivnosti udruženja sa ciljevima strateških dokumenata. Predstavnici udruženja su izrazili interes za učešće u javnim raspravama o budžetu i smatraju da je to dobra prilika da se između ostalog razgovara o finansiranju udruženja u kontekstu realizacije lokalnih strateških planova.

Pored toga, obrazloženje odluke o budžetu i jasna veza ovog akta sa lokalnim strategijama bi pomogli udruženjima da planiraju svoje aktivnosti u delu za koji sredstva planiraju da traže od opštine i da svoje aktivnosti stave u funkciju realizacije ovih planova. Samo odvajanje sredstava za aproprijaciju namenjenu finansiranju udruženja i dalje ne govori o svrsi tih sredstava, što bi i po mišljenju sagovornika bila tema javnih rasprava.

Predstavnici udruženja smatraju da bi korist od češćih konsultacija u fazi usvajanja budžeta i konsultacije o konkursima koje bi trebalo raspisivati za finansiranje rada udruženja bila višestruka. Trebalo bi izraditi jasne kriterijume i osnov za ocenjivanje predloga projekata kako bi se izbegla arbitrarnost prilikom dodele sredstava udruženjima, a izdvojena sredstva dovela u vezu sa strateškim ciljevima opštine. Trebalo bi uraditi analizu koristi od uključivanja udruženja u realizaciju lokalnih strateških planova.

Do skoro je postojala praksa da se u odluku o budžetu opštine Vladičin Han direktno unose imena udruženja i njihove aproprijacije. Ovakva praksa nije u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu koji dozvoljava da se u budžet unose samo direktni budžetski korisnici, dok se indirektni budžetski korisnici i drugi korisnici sredstava budžeta ne unose u budžet. Ova praksa u Vladičinom Hanu

još uvek nije prekinuta, ali je smanjen broj korisnika sredstava budžeta kojima u odluci o budžetu nije mesto. Praksu unošenja aproprijacija za finansiranje ovih subjekata u odluku o budžetu trebalo bi prekinuti pošto nije u skladu sa Zakonom.

Budžet opštine Vladičin Han je u tzv. linijskom formatu i ne sadrži programski deo. Ovo otežava praćenje realizacije budžeta i njegove svrshodnosti. Podatak da se sredstva nalaze na liniji 481 u budžetu i dalje malo govori o tome koja je namena tih sredstava i da li udruženja imaju osnov da ponude predloge za realizaciju aktivnosti koje bi bile finansirane iz lokalnog budžeta.

Za dotacije nevladinim organizacijama u Vladičinom Hanu se u sve tri godine izdvajaju izuzetno skromna sredstva – ispod 3% budžeta. Ukoliko se iz ove mase sredstava izdvoje sredstva za finansiranje političkih stranaka i Crvenog krsta, a u 2013. i za finansiranje sporta, iznos opredeljen za finansiranje rada udruženja pada ispod 2% budžeta. Međutim, sredstva koja su namenjena za raspodelu udruženjima koja nisu pobrojana u budžetu su izuzetno mala: po 600.000 RSD 2011. i 2012. i svega 500.000 RSD 2013. godine što čini između 0,1% i 0,2% budžeta opštine Vladičin Han, koji je ionako skroman. Kada se ovo ima u vidu, gotovo da je bespredmetno govoriti o učešću udruženja u realizaciji lokalnih strategija i njihovom finansiranju iz budžeta u skladu sa strateškim dokumentima.

U budžetu Vladičinog Hana u sve tri posmatrane godine sredstva sa linije 481 su bila grupisana u okviru posebne glave, pa je relativno lako sagledati iznose. Pored toga, najveći deo sredstava (preko 90%) sa ove budžetske linije unapred je opredeljen prema korisnicima, tako da je jednostavno utvrditi i korisnike sredstava. Kod nekih korisnika, npr. kancelarije UNICEF-a navedena je i namena sredstava, iako je to ređi slučaj.

U posmatranom periodu nisu raspisivani konkursi za finansiranje projekata i/ili rada udruženja. Uobičajeni način dodele sredstava udruženjima bio je putem podnošenja zahteva za finansiranje rada ili određenih aktivnosti udruženja. Zahtevi su upućivani Veću, koje je usvajalo ili odbijao ovakve zahtev. Zahtevi su morali da budu obrazloženi. Najčešće je rad udruženja finansiran tako da su im troškovi bili refundirani (delom ili u celini) u skladu sa priloženim računima i drugim dokazima o troškovima.

Ovakav način finansiranja rada udruženja ne omogućava planiranje aktivnosti udruženja i ne podstiče udruženja da rade u pravcu ostvarivanja ciljeva usvojenih strategija, s obzirom na to da se sredstva uglavnom odobravaju retroaktivno, u skladu sa mogućnostima budžeta u trenutku odobravanja podrške. Pored toga, veliki broj udruženja koja se finansiraju u odnosu na izdvojena sredstva dodatno ograničava mogućnost uključivanje udruženja u realizaciju strateških ciljeva. Fokusiranje na određeni manji broj ciljeva predviđenih strateškim dokumentima u toku godine i objedinjavanje sredstava u manjem broju podržanih projekata doprinelo bi uključivanju udruženja u realizaciju ciljeva strateških dokumenata.

Prvi konkurs za finansiranje udruženja iz sredstava budžeta opštine Vladičin Han raspisan je 2014. godine.

Ne postoje jasni kriterijumi za izbor udruženja koja će se finansirati, oblasti u kojima će se rad udruženja finansirati ili kriterijumi za iznose koji će biti dodeljeni. Opština finansira udruženja za koja proceni da doprinose razvoju lokalne zajednice, bez obzira na oblast i iznosima koje je moguće odobriti u trenutku donošenja odluke. Iznosi pre svega zavise od broja organizacija čiji se rad podržava. Pored toga, nešto veći iznosi odobravaju se organizacijama koje organizuju manifestacije koje su od značaja za opštinu (npr. festival Reload). Sve organizacije koje podnesu zahtev dobijaju sredstva npr. za izradu završnog računa. Iz opštinskog budžeta finansiraju se i neke organizacije koje pružaju usluge korisnicima iz Vladičinog Hana, a koje su registrovane i rade pretežno u Vranju (Nexus i Generator). Finansiranje udruženja koja pružaju usluge korisnicima ne razlikuje se od finansiranja ostalih udruženja.

Opština sufinansira male projekte Fondacije Divac koji se realizuju u opštini. Sufinansiranje se odobrava podjednako organizacijama i neformalnim grupama. Opština ne utiče na ciljeve tih projekata, a podrška nije uslovljena njihovom usklađenošću sa lokalnim strateškim dokumentima.

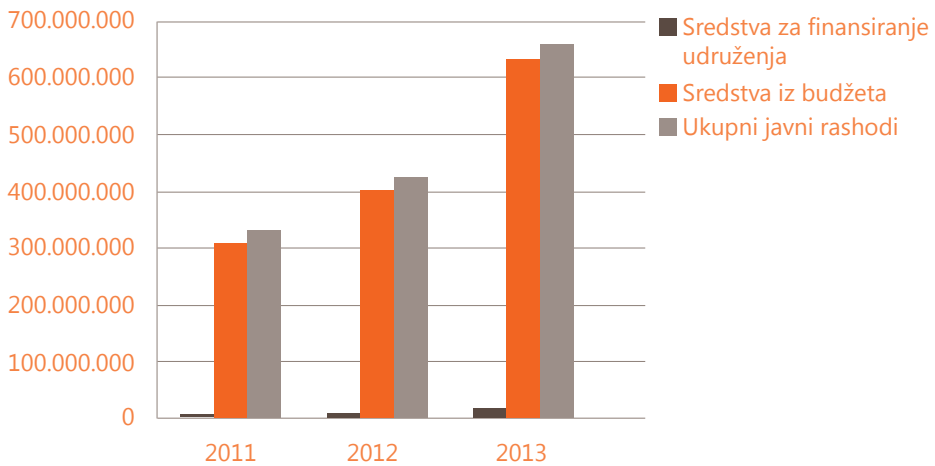
Sredstva se udruženjima uglavnom odobravaju povodom održavanja određenih manifestacija (npr. Svetski dan Roma, podela novogodišnjih paketića). Uobičajeni način je predaja zahteva Veću. Sagovornici koji su učestvovali u istraživanju su istakli problem neizvesnosti odobravanja sredstava i odobravanja sredstava za refundaciju, što im otežava rad jer moraju sopstvenim sredstvima ili sredstvima drugih donatora da pokriju troškove kada nastanu, a potom da se nadaju da će Veće odobriti njihov zahtev za refundaciju. Čak i po odobrenju sredstava, ne postoje jasni rokovi do kada će sredstva biti uplaćena na račun udruženja. Sredstva se dodeljuju isključivo na osnovu zahteva upućenog Veću.

Predstavnici udruženja se uglavnom informišu o mogućnostima finansiranja svojih projekata putem ličnih kontakata sa predstavnicima lokalne samouprave, pre svega sa članovima Veća. Konsultacije sa udruženjima se ne organizuju redovno, ali je bilo par slučajeva da, kada se skupi veći broj zahteva za finansiranje rada udruženja, predstavnici opštine okupe udruženja koja su predala zahteve da bi sa njima razgovarali o potrebama i mogućim iznosima.

Opština ne sprovodi monitoring nad realizacijom aktivnosti koje finansijski podržava sredstvima budžeta. Uplata sredstava se najčešće vrši kvartalno i za uplatu naredne rate osnovni uslov je uredna finansijska dokumentacija, tako da je kontrola i praćenje sprovođenja aktivnosti mahom prepuštena odeljenju za budžet u upravi. S obzirom na to da glavovina finansiranja udruženja predstavlja refundaciju već utrošenih sredstava za određene aktivnosti, podneseni dokazi o utrošku sredstava su najčešći mehanizam kontrole.

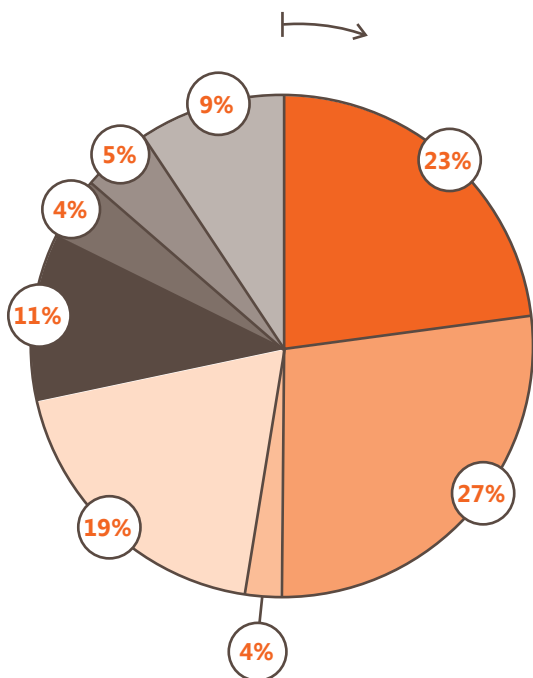
Vladičin Han				
Godina	Sredstva za finansiranje udruženja	% sredstava iz budžeta	Sredstva iz budžeta	Ukupni javni rashodi
2011.	6.520.000	2,11	309.130.000	331.296.000
2012.	9.150.000	2,28	401.000.000	427.205.823
2013.	18.210.000	2,88	632.730.000	660.298.000

### Vladičin Han



### Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Vladičinom Hanu 2011.

Svrha	Iznos
KUD „Branislav Nušić“	1.500.000
Opštinski Crveni krst	1.770.000
Centar za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga	150.000
Kancelarija UNICEF-a za LPA za decu	1.250.000
Smanjenje ugroženosti Roma	700.000
Kancelarija za mlade	250.000
Udruženje penzionera Vladičin Han	300.000
Ostale nevladine organizacije	600.000
<b>UKUPNO</b>	<b>6.520.000</b>

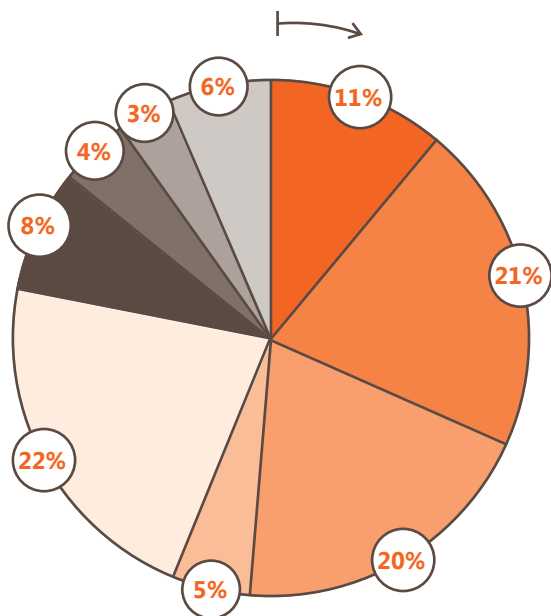


## Sredstva opredeljena za dotacije 2011. godine

- KUD „Branislav Nušić“
- Opštinski crveni krst
- Centar za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga
- Kancelarija UNICEF-a za LPA za decu
- Smanjenje ugroženosti Roma
- Kancelarija za mlade
- Udruženje penzionera Vladičin Han
- Ostale nevladine organizacije

## Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Vladičinom Hanu 2012.

Svrha	Iznos
Političke partije	1.000.000
KUD „Branislav Nušić“	1.900.000
Opštinski Crveni krst	1.800.000
Centar za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga	450.000
Kancelarija UNICEF-a za LPA za decu	2.000.000
Smanjenje ugroženosti Roma	700.000
Kancelarija za mlade	400.000
Udruženje penzionera Vladičin Han	300.000
Ostale nevladine organizacije	600.000
<b>UKUPNO</b>	<b>9.150.000</b>



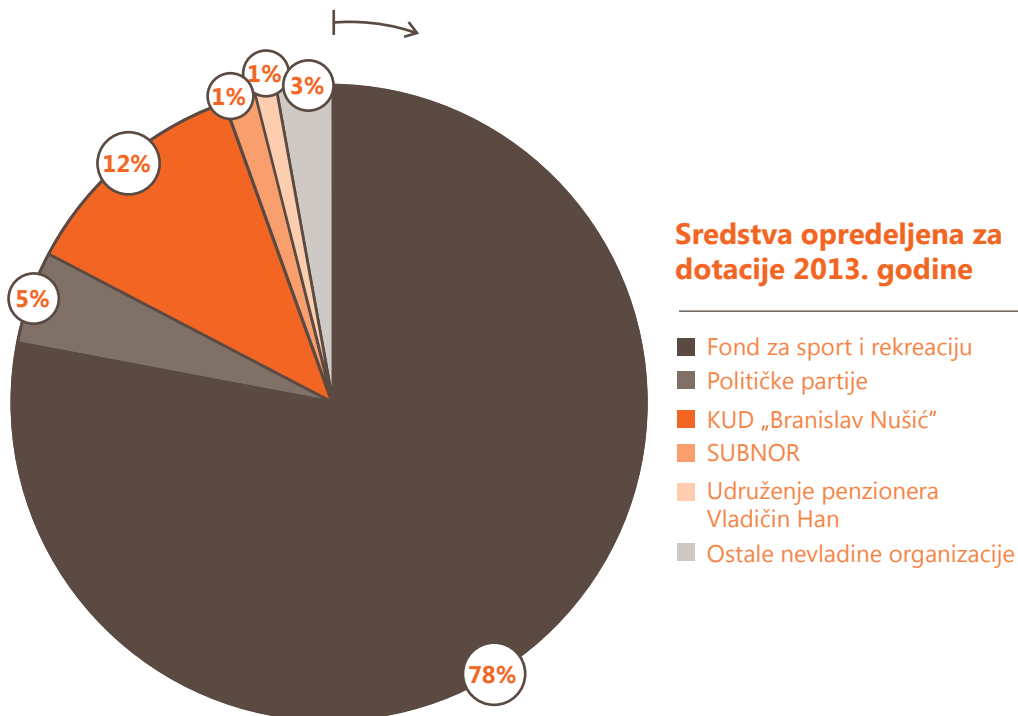
## Sredstva opredeljena za dotacije 2012. godine

- Političke partije
- KUD „Branislav Nušić“
- Opštinski Crveni krst
- Centar za razvoj Jablaničkog i Pčinjskog okruga
- Kancelarija za UNICEF-a za LPA za decu
- Smanjenje ugroženosti Roma
- Kancelarija za mlade
- Udruženje penzionera Vladičin Han
- Ostale nevladine organizacije

### Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Vladičinom Hanu 2013.

Svrha	Iznos
Fond za sport i rekreaciju	14.200.000
Političke partije	860.000
KUD „Branislav Nušić“	2.150.000
SUBNOR	300.000
Udruženje penzionera Vladičin Han	200.000
Ostale nevladine organizacije	500.000
<b>Ukupno</b>	<b>18.210.000</b>





## PRIBOJ

### Strateški okvir

Od 2011. do 2013. godine u opštini Priboj je na snazi bilo više strateških dokumenata. Za svrhu ove studije najznačajniji su sledeći strateški dokumenti: Strategija održivog razvoja opštine Priboj (2007–2012), Strategija održivog razvoja opštine Priboj (2012–2017), Akcioni plan razvoja omladinskog preduzetništva (2012–2015), Strategija i akcioni plan za mlade u Priboju (2010–2013), Lokalni plan upravljanja otpadom opštine Priboj (2011–2020), Strategija socijalne zaštite opštine Priboj (2008–2012) i Strategija za unapređenje rodne ravnopravnosti u Priboju (2011–2016). Opština Priboj je obezbedila učešće svih zainteresovanih grupa u izradi ovih strategija. Tako su u izradi svih strateških dokumenata učestvovali i predstavnici udruženja koja su aktivna u Priboju. Strategije održivog razvoja 2007–2012. i 2012–2017. su krovni strateški dokumenti u ovoj opštini i njima su usmereni ostali strateški dokumenti.

U Strategiji i Akcionom planu za mlade u Priboju evidentirano je 16 udruženja koja su registrovana na teritoriji opštine Priboj. Isti dokument konstatuje da svega 2–3 organizacije aktivno deluju i to Ženska inicijativa i EduktPlan. Pored ovih organizacija drugi strateški dokumenti, ipak, navode još nekoliko aktivnih

organizacija npr. Centar za ljudska prava Priboj, Opštinski odbor Crvenog krsta, Društvo za pomoć osobama ometenim u razvoju, Društvo za cerebralnu i dečju paralizu, Udruženje penzionera. Iz opisa njihovih kapaciteta i aktivnosti npr. u Strategiji socijalne zaštite, može se zaključiti da opština Priboj ipak može da se osloni na civilni sektor u realizaciji svojih strateških dokumenata. Doduše, najnoviji strateški dokument Strategija održivog razvoja 2012–2017. ponovo preuzima identičan tekst upisan u Strategiju za mlade – da u opštini deluje svega 2–3 udruženja.

Svi strateški dokumenti kao partnere u realizaciji predviđaju udruženja što stvara preduslove da se sredstva iz lokalnog budžeta koja se dodeljuju udruženjima usmeravaju za realizaciju pojedinih projekata predviđenih ovim dokumentima. Akcionim planovima koji su u sastavu strateških dokumenata najčešće se imenom navode organizacije koje će biti partneri na realizaciji aktivnosti. Poželjno rešenje trebalo bi da predvidi učešće udruženja bez navođenja konkretnog udruženja, a kako bi se podstakla konkurencija ideja, metoda i kapaciteta koje udruženja imaju da ponude za realizaciju pojedinih aktivnosti. Na ovaj način bi se podstaklo i stvaranje novih udruženja, što je jedan od ciljeva analiziranih strategija.

### **Iz Strategije i akcionog plana za mlade u Priboju**

Oblast delovanja organizacija civilnog društva u odnosu na mlade:

20. Razvijati programe rada sa mladima i programe uključivanja mladih u rad organizacija civilnog društva

### **Otvorenost budžetskog procesa i finansiranje rada udruženja**

Vrednost realizacije Strategije održivog razvoja opštine Priboj 2012–2017. procenjena je na preko 3 milijarde dinara. Međutim, učešće opštine Priboj u njenoj realizaciji je predviđeno na nivou ispod 10% (svega 270 miliona dinara). Ovakva situacija govori u prilog potrebe da se budžet planira pažljivo i da se sredstva budžeta troše na ekonomičan način, koji će dati najbolje efekte i visok nivo efikasnosti. Da bi se takav rezultat ostvario potrebno je obezbediti uključivanje najšireg kruga zainteresovanih aktera u planiranje budžeta i praćenje njegovog izvršavanja – direktno i preko praćenja realizacija lokalnih strateških planova.

Situacija po pitanju otvorenosti procesa planiranja i usvajanja budžeta nije ni izbliza tako dobra kao što je to slučaj sa usvajanjem strateških dokumenata. Javne rasprave o lokalnom budžetu se ne sprovode i u taj proces udruženja nisu uključena. O razlozima za ovakvu praksu nismo dobili objašnjenje s obzirom na to da predstavnici lokalne samouprave nisu bili spremni na razgovor o ovoj temi.

Budžet opštine Priboj ne sadrži programski deo. U strukturu linijskih stavki unose se nazivi samih organizacija koje se finansiraju sa konta 481 – dotacije nevladinim organizacijama. Među navedenim subjektima u ovim linijama

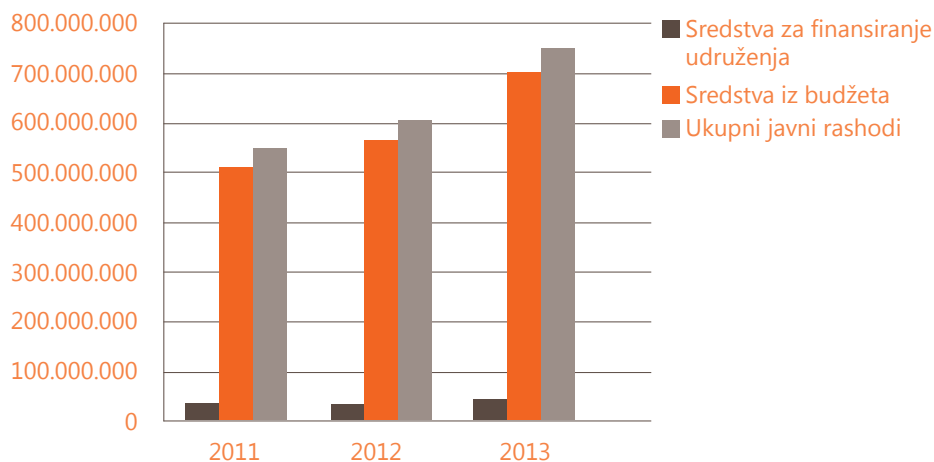
je prilično „šarenilo“ pošto se tu pored udruženja nalaze i političke stranke, Crveni krst, sportske organizacije i verske zajednice. Međutim, tu su navedeni i troškovi za institucije i aktivnosti koje nikako ne spadaju u aktivnosti nevladinih organizacija poput: protivgradne zaštite, Kancelarije za mlade, Istorijskog arhiva i Agencije za mala i srednja preduzeća. Za finansiranje ostalih udruženja u posmatranom periodu predviđeno je svega 200 hiljada dinara u 2011. i 250 hiljada dinara u 2012. i 2013. godini, iako izdvajanja za ekonomsku klasifikaciju 481 prelaze 6% u sve tri posmatrane godine (od 34 miliona dinara u 2011. do 44 miliona u 2013). U celom posmatranom periodu od ukupnog iznosa izdvojenog na liniji 481 svega 7%–13% sredstava namenjeno je finansiranju rada udruženja, što je u nominalnom dinarskom iznosu bilo od 2,5 do 4,5 miliona godišnje. Od tog iznosa svega 6%–10% (već pomenutih 200, odnosno 250 hiljada dinara) nije unapred raspoređeno određenim organizacijama.

Interesantno je uporediti tvrdnju navedenu u strateškim dokumentima opštine Priboj u kojima se kaže da u opštini deluje 2–3 udruženja, a da se na listi primalaca sredstava budžeta nalazi značajno veći broj udruženja. U svakom slučaju, opredeljivanje sredstava za ostvarivanje ciljeva pre nego za konkretna udruženja povećalo bi efektivnost i ekonomičnost upotrebe sredstava budžeta i podstaklo građansko udruživanje.

Za finansiranje udruženja se ne raspisuju konkursi. Sredstva se dodeljuju udruženjima popisanim u odluci o budžetu. Sredstva predviđena za raspodelu ostalim udruženjima u visini od 200.000, odnosno 250.000 RSD u posmatranom periodu dodeljivana su na osnovu odluke opštinskog veća, a kojoj obično prethodi zahtev udruženja. Opština je uvela i praksu sufinansiranja projekata udruženja koja su obezbedila sredstva iz EUprogres programa, ali ovo nije uspostavljeno kao praksa kada su u pitanju sredstva iz drugih programa i od drugih donatora.

Priboj				
Godina	Sredstva za finansiranje udruženja	% sredstava iz budžeta	Sredstva iz budžeta	Ukupni javni rashodi
2011.	34.389.800	6,73	510.678.977	550.744.659
2012.	36.153.365	6,40	564.509.846	606.186.133
2013.	43.894.865	6,25	702.610.256	748.834.212

## Priboj

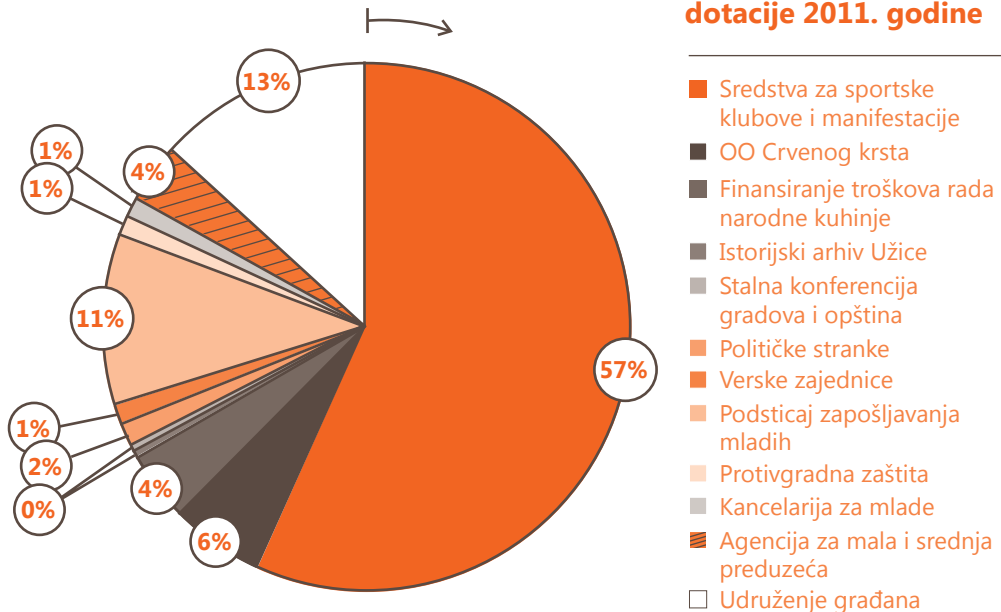


### Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Priboju 2011.

Svrha	Iznos
Sredstva za sportske klubove i manifestacije (odluku o raspodeli sredstava na klubove doneće Opštinsko veće)	19.500.000
OO Crvenog krsta	1.980.000
Finansiranje troškova rada narodne kuhinje	1.500.000
Dobrovoljni davaoci krvi	500.000
Savez boraca	75.000
Glupi i naglupi Zlatiborskog okruga	30.000
Slepi i slabovidni Prijepolje	60.000
Udruženje paraplegičara i kvadriplegičara	30.000
Udruženje ratnih i mirnodopskih vojnih invalida	75.000
Civilni invalidi rata	30.000
Udruženje ratnih vojnih invalida i porodica palih boraca	50.000
Udruženje penzionera	2.500.000
Društvo za cerebralnu i dečju paralizu	550.000
Udruženje distrofičara	30.000
Istorijski arhiv Užice	120.000

Stalna konferencija gradova i opština	130.000
Političke stranke	500.000
Verske zajednice	400.000
Ostale organizacije (raspored sredstava vršiće Opštinsko veće opštine Priboj)	200.000
Podsticaj zapošljavanja mladih	3.672.800
KUD	230.000
Humanitarna organizacija „Stara Raška“	60.000
Protivgradna zaštita	400.000
Udruženje osoba ometenih u razvoju	110.000
Kancelarija za mlade	400.000
Agencija za mala i srednja preduzeća	1.257.000
<b>UKUPNO</b>	<b>34.389.800</b>

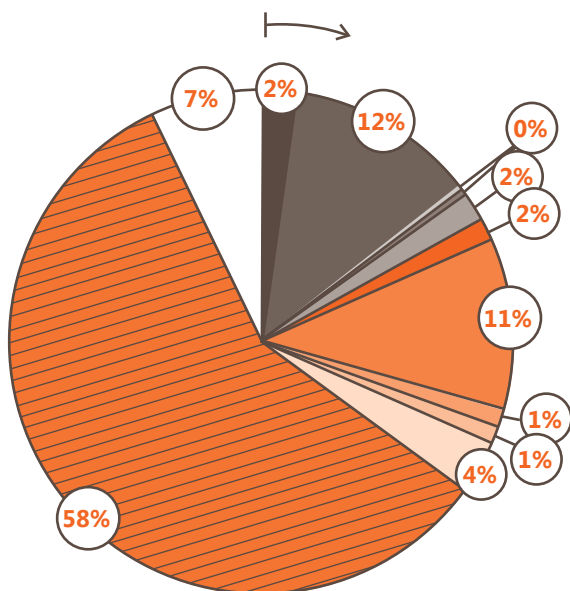
### Sredstva opredeljena za dotacije 2011. godine



Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Priboju 2012.

Svrha	Iznos
Finansiranje izborne kampanje	806.380
OO Crvenog krsta	4.410.000
Udruženje preduzetnika	600.000
Savez boraca	80.000
Glupi i naglupi Zlatiborskog okruga	40.000
Slepi i slabovidni Prijepolje	70.000
Udruženje paraplegičara i kvadripleg.	40.000
Udruženje ratnih i mirnodopskih vojnih invalida	80.000
Civilni invalidi rata	40.000
Udruženje ratnih vojnih invalida i porodica palih boraca	100.000
Udruženje penzionera	100.000
Društvo za cerebralnu i dečju paralizu	580.000
Udruženje distrofičara	40.000
Istorijski arhiv Užice	125.000
Stalna konferencija gradova i opština	130.000
Političke stranke	671.985
Verske zajednice	500.000
Ostale organizacije (raspored sredstava vršiće Opštinsko veće opštine Priboj)	250.000
Podsticaj zapošljavanja	4.000.000
KUD	200.000
Humanitarna organizacija „Stara Raška“	60.000
Protivgradna zaštita	400.000
Udruženje osoba ometenih u razvoju	300.000

Kancelarija za mlade	400.000
Agencija za mala i srednja preduzeća	1.230.000
Troškovi Sportskog saveza	100.000
Troškovi MOSI – izvršavaće se preko računa Sportskog saveza	800.000
Sredstva za sportske klubove i manifestacije (odluku o raspodeli sredstava na klubove doneće Opštinsko veće)	20.000.000
<b>UKUPNO</b>	<b>36.153.365</b>



### Sredstva opredeljena za dotacije 2012. godine

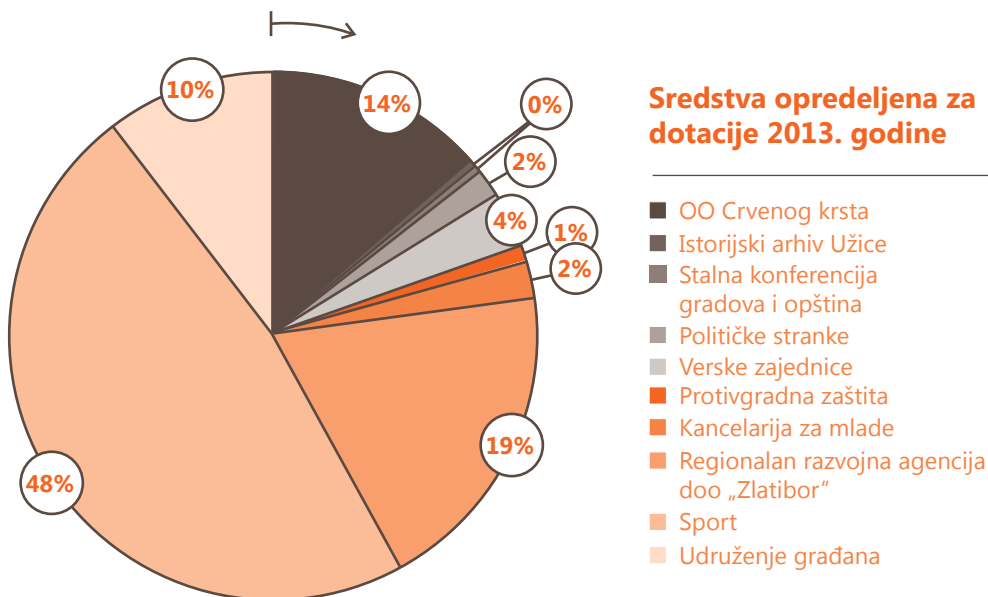
- Finansiranje izborne kampanje
- OO Crvenog krsta
- Istorijiski arhiv Užice
- Stalna konferencija gradova i opština
- Politicke stranke
- Verske zajednice
- Podsticaj zapošljavanja
- Protivgradna zaštita
- Kancelarija za mlade
- Agencija za mala i srednja preduzeća
- Sport
- Udruženje građana

### Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Priboju 2013.

Svrha	Iznos
OO Crvenog krsta	6.000.000
Udruženje preduzetnika	633.000
Savez boraca	84.500
Glupi i naglupi Zlatiborskog okruga	42.200

Slepi i slabovidni Prijepolje	73.850
Udruženje paraplegičara i kvadriplegičara	42.200
Udruženje ratnih i mirnodopskih vojnih invalida	84.400
Civilni invalidi rata	42.200
Udruženje invalida i porodica palih boraca	300.000
Udruženje penzionera	158.250
Društvo za cerebralnu i dečju paralizu	910.440
Javni prevoz članova društva za cerebralnu paralizu	253.200
Udruženje distrofičara	42.200
Istorijski arhiv Užice	131.875
Stalna konferencija gradova i opština	137.150
Političke stranke	800.600
Verske zajednice	1.500.000
Ostale organizacije (raspored sredstava vršiće Opštinsko veće opštine Priboj)	250.000
KUD	600.000
Humanitarna organizacija „Stara Raška“	63.300
Ženska inicijativa Priboj	60.000
Protivgradna zaštita	422.000
Udruženje osoba ometenih u razvoju	910.000
Kancelarija za mlade	1.000.000
Regionalna razvojna agencija doo „Zlatibor“	8.453.500
Troškovi Sportskog saveza	100.000
Troškovi MOSI igara	800.000
Sportski klubovi i manifestacije	20.000.000
<b>UKUPNO</b>	<b>43.894.865</b>





## RAŠKA

### Strateški okvir

Strateški okvir razvoja opštine Raška od značaja za ovu studiju u periodu 2011–2013. činile su Strategija održivog razvoja opštine Raška (2009–2019), Strateški plan socijalne zaštite opštine Raška, Lokalni akcioni plan za mlade (2013–2015) i Lokalni akcioni plan za unapređenje rodne ravnopravnosti opštine Raška (2013–

2016). Strategija održivog razvoja opštine Raška predstavlja krovni dokument ovog tipa, na kojem su bazirane sve ostale strategije koje su na snazi. Strateški dokumenti su izrađeni uz uključivanje predstavnika udruženja u formalne radne grupe ili u proces konsultacija. Uključivanje zainteresovanih aktera u izradu strateških dokumenata postao je standard u ovoj opštini, ali je to i stalni zahtev donatora koji najčešće finansiraju izradu strateških dokumenata. Izradu Strategije održivog razvoja opštine Raška finansirali su Evropska unija i Vlada Švajcarske kroz Program razvoja opština u jugozapadnoj Srbiji koji sprovodi UNDP.

Strategija održivog razvoja uzima u obzir civilni sektor kada razmatra stanje i perspektive razvoja.

### Iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije održivog razvoja opštine Raška 2009–2019

Veliki značaj u ostvarenju ciljeva Strategije imaju lokalna zajednica, civilni sektor, udruženja i sami građani koji treba da učestvuju u razmeni informacija.

U SWOT analizi se navodi kao snaga i prednost opštine postojanje i delovanje udruženja u oblastima koje su obuhvaćane dokumentom. Sa druge strane, kao slabost se navodi nepostojanje udruženja u drugim oblastima. Primera radi, u SWOT analizi prioriteta 1 navodi se kao snaga postojanje NVO koje se bave kulturom, ali kao slabost se navodi nepostojanje koordinacije aktivnosti između ovih organizacija i ustanova.

Lokalni akcioni plan za mlade sadrži i popis udruženja koja se bave pitanjima mladih, a koja su navedena kao važan partner u realizaciji plana. Akcioni plan navodi sledeće organizacije:

1. Udruženje „Ekoklub – Zeleni putokazi“
2. Udruženje građana „Spust bez granica“
3. Udruženje građana „Centar za alternativnu kulturu“
4. Udruženje građana za društveni razvoj „CentRa“ (osnovano 2013. godine)
5. Udruženje za pomoć deci ometenoj u razvoju
6. Udruženje građana „Centar Golija“ (osnovano 2013. godine)
7. Udruženje građana „Ravan“ (osnovano 2013. godine)
8. Udruženje građana „Moj Grad – Moj Svet“
9. Udruženje osoba sa invaliditetom „Srna“ (osnovano 2013. godine)
10. Udruženje građana „Radio-amateri“.

Strategija održivog razvoja ne navodi taksativno udruženja osnovana na teritoriji opštine Raška, ali se udruženja pominju kao partneri u realizaciji jednog broja projekata koji su definisani Strategijom. Strategija sadrži poseban cilj: podrška civilnom društvu u okviru kojeg je planirano uvođenje projektnog finansiranja rada udruženja i, podjednako važno, usklađivanje budžetskog finansiranja sa ciljevima Strategije. Na osnovu navedenog bi se moglo reći da u opštini Raška postoji svest o potrebi i razlozima uključivanja udruženja u realizovanje lokalnih strategija i planova za njihovo ostvarivanje. Ovo je posebno značajno zbog toga što je lokalnim budžetom moguće obezbediti ispod 15% neophodnih sredstava za realizaciju Strategije. Zato je potrebno da se sredstva koja se izdvajaju iz budžeta za finansiranje udruženja usmere upravo na ostvarivanje ciljeva u kojima je predviđena saradnja sa udruženjima. Udruženja poseduju kapacitete u raznim oblastima koje bi jedinica lokalne samouprave morala eksterno da angažuje uz finansijsku nadoknadu. Pritom, udruženja mogu da obezbede i dodatna donatorska sredstva za realizaciju određenih projekata navedenih u strateškom planu.

#### **Iz Strategije održivog razvoja opštine Raška**

PROJEKAT: Uspostavljanje sistema raspodele budžetskih sredstava za finansiranje aktivnosti civilnog društva na bazi projektnog finansiranja (uskладiti budžetska sredstva koja se planiraju za civilno društvo sa pravcima i ciljevima strategije, a u skladu sa projektnim budžetiranjem).

Ipak, pogled u Akcioni plan za sprovođenje Strategije održivog razvoja u periodu 2012–2016. nema oslonac na udruženja na kakav ukazuje strateški dokument. Ovim akcionim planom predviđen je samo jedan projekat koji opština planira da realizuje sa udruženjima i to Formiranje kreativnog centra u Gradcu (Škola u prirodi, Kreativno-rekreativni centar). U ostalim aktivnostima kao partneri se ne navode udruženja, što nije u skladu sa navodima u Strategiji.

### **Otvorenost budžetskog procesa i finansiranje rada udruženja**

Praksa finansiranja udruženja iz budžeta u opštini Raška je nerazvijena. Sredstva su dodeljivana udruženjima bez konkursa, uglavnom po zahtevu, za pojedinačne potrebe udruženja (npr. putovanja, manifestacije i sl.). Tek 2013. godine je prvi put raspisan konkurs za finansiranje udruženja, ali je realizacija konkursa bila praćena brojnim problemima, uključujući i sumnju u sukob interesa. Zato se pristupilo pripremi pravilnika po kojem će biti raspisivani konkursi i izrađena konkursna dokumentacija. Pravilnik o kriterijumima i postupku dodele sredstava iz budžeta opštine Raška za dotacije nevladinim organizacijama i kulturno-umetničkim društvima za 2014. usvojilo je opštinsko veće.

U lokalnoj samoupravi postoji plan da nakon usvajanja Pravilnika bude raspisan konkurs za finansiranje projekata udruženja sa teritorije opštine Raška. Od ukupnog iznosa sredstava namenjenog finansiranju udruženja, 80% sredstava će se dodeljivati na osnovu ovog konkursa, isključivo za projekte, dok će 20% biti dodeljeno udruženjima za aktivnosti (manifestacije, koncert i sl.) koje nisu predviđene projektima, a koje imaju širi značaj za opštinu. Opština planira da primeni dobru praksu nekih drugih opština i sufinansira projekte udruženja, koji su dobili sredstva od drugih donatora. Pravilnik će biti usklađen sa Uredbom Vlade Republike Srbije o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja (Sl. glasnik RS, br. 8/2012).

Procena kapaciteta udruženja u Raškoj od strane predstavnika opštine razlikuje se od one iznesene u Strategiji razvoja ili u Lokalnom planu akcije za mlade. Od predstavnika opštine dobili smo u razgovoru ocenu da je civilno društvo u opštini Raška nerazvijeno, jer postoji samo nekolicina udruženja koja su kontinuirano aktivna, a takođe je slabo razvijena praksa i kultura traženja informacija i apliciranja za sredstva, i slabi su kapaciteti lokalnih NVO.

Sprovođenjem konkursa opština planira da utiče na osnaživanje civilnog sektora. Nakon usvajanja pripremljenog pravilnika, Komisija za NVO (formirana pri Veću) će organizovati konsultativni sastanak sa svim NVO sa teritorije opštine Raška koje će biti pozvane putem javnog poziva. Na tom sastanku će se NVO upoznati sa neophodnim pravilima i dokumentacijom potrebnom za konkurisanje za sredstva. Konkurs će biti objavljen putem javnog poziva, a konkurisaće se putem pripremljenog prijavnog formulara. Planirano je da procedura za konkurisanje bude što jednostavnija i da se zahteva samo neophodna dokumentacija.

Planira se raspisivanje jednog opšteg konkursa (kroz dva odvojena poziva – za udruženja i kulturno-umetnička društva), a ne više konkursa za pojedinačne oblasti jer je procenjeno da je takav modalitet prikladniji za male JLS kakva je Raška. Za udruženja će biti opredeljeno 1.700.000 dinara, a za kulturno-umetnička društva 1.500.000 dinara.

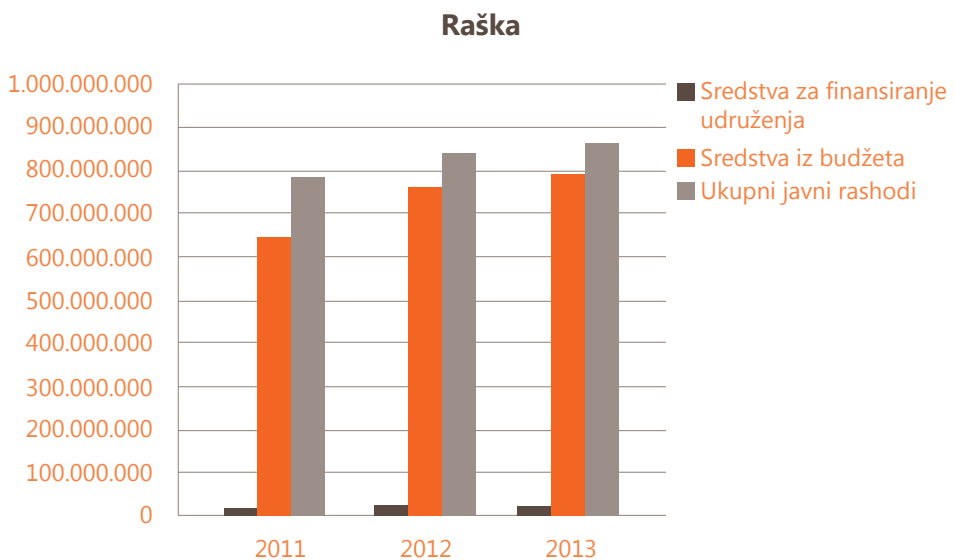
Monitoring realizacije aktivnosti podržanih iz lokalnog budžeta do sada nije sproveden, a planira se praćenje sprovođenja projekata kroz izveštavanje o sprovedenim projektima.

Stav predstavnika opštine prema kapacitetima udruženja u Raškoj odražava se u procesu usvajanja lokalnog budžeta. Opština Raška je u posmatranom periodu organizovala jednu javnu raspravu i to pod uticajem predstavnika programa Euprogres, prilikom izrade budžeta za 2013. godinu. Građani su u okviru ovog projekta konsultovani na javnim mestima na teritoriji opštine tako što su im ponuđeni anketni listići kako bi zaokružili prioritetne oblasti koje bi trebalo finansirati iz lokalnog budžeta. Sa ovom praksom se prestalo sa završetkom projekta. Predstavnici lokalne samouprave su izrazili sumnju u efikasnost ove metode uključivanja udruženja zbog nedostatka konstruktivnih predloga kao rezultata ove ankete. Poziv za javnu raspravu je bio objavljen u lokalnim medijima, uz upućivanje na mesto gde se može izvršiti uvid u nacrt budžeta.

Odluka o budžetu opštine Raška ne sadrži programski deo već je budžet prikazan u formatu linijskih stavki. Iz odluke o budžetu može se odrediti primalac sredstava sa pojedinih aproprijacija, a sa aproprijacija koje nose samo oznaku „dotacije nevladinim organizacijama“ nije moguće zaključiti koja je svrha sredstava. Ovakva forma odluke o budžetu kombinovana sa zatvorenim procesom kreiranja i usvajanja budžeta u Raškoj stvara izrazito nepovoljne uslove za učešće udruženja, ali i svih drugih sektora u realizaciji lokalnih politika.

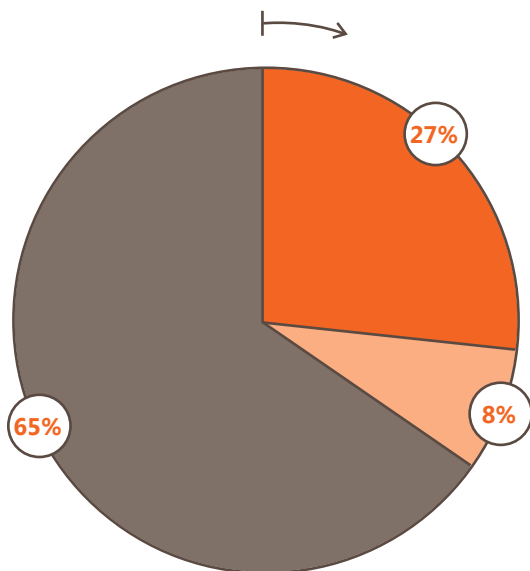
Sredstva u budžetu opštine Raška opredeljena za dotacije nevladinim organizacijama čine oko 3% ukupnih sredstava budžeta. Međutim, kada se iz ove mase sredstava izdvoje sredstva za finansiranje sportskih udruženja (više od polovine sredstava sa linije 481), sredstva za verske organizacije, Crveni krst i finansiranje političkih stranaka, ova sredstva padaju ispod 1% lokalnog budžeta. U apsolutnom iznosu je to između 4 i 5 miliona dinara godišnje, što i dalje može da bude osnov za uključivanje udruženja u realizaciju lokalnih strateških dokumenata. Međutim, da bi ova sredstva mogla na efektivan način da se utroše potrebno je jasno odrediti jedan prioritet ili manji broj prioriteta koji će biti realizovani kroz saradnju sa udruženjima. Raspodela ovih sredstava na male iznose svim udruženjima koja su registrovana u opštini pre ima efekat jednokratne socijalne pomoći, za šta postoje sredstva u budžetu na drugim aproprijacijama.

Raška				
Godina	Sredstva za finansiranje udruženja	% sredstava iz budžeta	Sredstva iz budžeta	Ukupni javni rashodi
2011.	17.600.000	2,74	643.250.000	780.065.755
2012.	24.000.000	3,15	760.865.568	841.093.094
2013.	23.250.000	2,93	794.183.030	863.874.032



Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Raški 2011.

Svrha	Iznos
Spoljni i finansijski poslovi	4.700.000
Dotacije kulturno-umetničkim društvima	1.400.000
Dotacije sportskim klubovima	11.500.000
<b>UKUPNO</b>	<b>17.600.000</b>

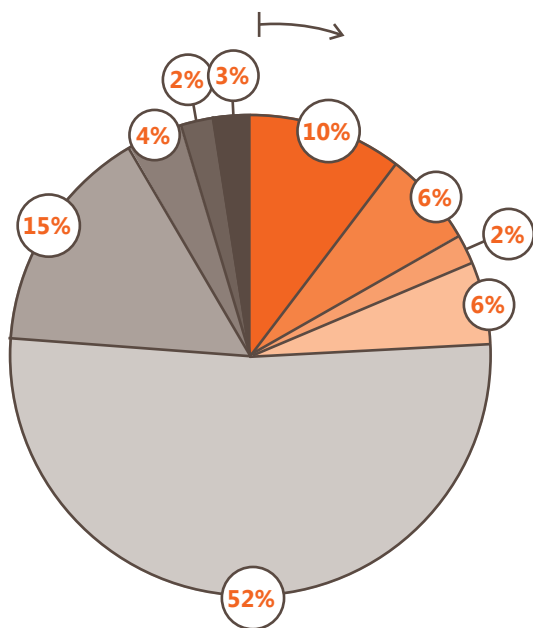


### Sredstva opredeljena za dotacije 2011. godine

- Spoljni i finansijski poslovi
- Dotacije kulturno-umetničkim društvima
- Dotacije sportskim klubovima

### Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Raški 2012.

Svrha	Iznos
Spoljni i finansijski poslovi	2.490.000
Finansiranje političkih stranaka – redovne aktivnosti	840.000
Finansiranje kampanja	670.000
Fond za poljoprivredu	500.000
Dotacije kulturno-umetničkim društvima	1.300.000
Dotacije sportskim klubovima	12.500.000
Donacije Crvenom krstu	3.700.000
Omladinski savet	900.000
Socijalno-ekonomski savet	500.000
Udruženje dece ometene u razvoju	600.000
<b>UKUPNO</b>	<b>24.000.000</b>

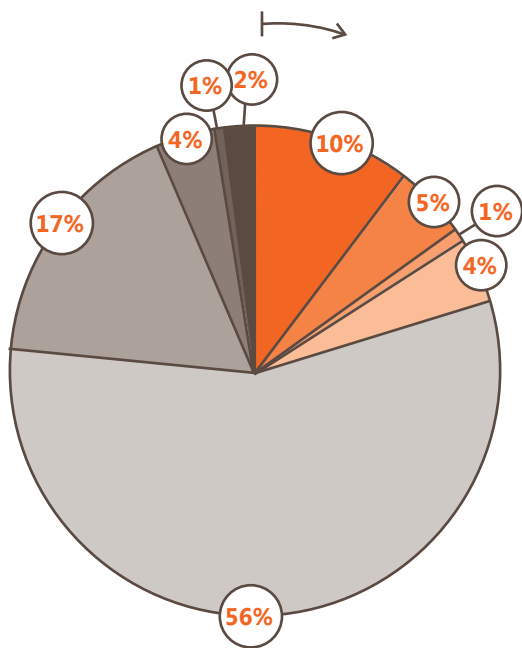


## Sredstva opredeljena za dotacije 2012. godine

- Spoljni i finansijski poslovi
- Političke stranke
- Fond za poljoprivredu
- Dotacije kulturno-umetničkim društvima
- Dotacije sportskim klubovima
- Donacije Crvenom krstu
- Omladinski savet
- Socijalno-ekonomski savet
- Udruženje dece ometene u razvoju

## Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Raški 2013.

Svrha	Iznos
Opštinska uprava	2.400.000
Redovne aktivnosti političkih partija	1.100.000
Fond za poljoprivredu	200.000
Dotacije kulturno-umetničkim društvima	1.000.000
Dotacije sportskim klubovima	13.100.000
Donacije Crvenom krstu	3.950.000
Omladinski savet	900.000
Socijalno-ekonomski savet	100.000
Udruženje dece ometene u razvoju	500.000
<b>UKUPNO</b>	<b>23.250.000</b>



## Sredstva opredeljena za dotacije 2013. godine

- Opštinska uprava
- Političke stranke
- Fond za poljoprivredu
- Dotacije kulturno-umetničkim društvima
- Dotacije sportskim klubovima
- Donacije Crvenom krstu
- Omladinski savet
- Socijalno-ekonomski savet
- Udruženje dece ometene u razvoju

## UŽICE

### Strateški okvir

U gradu Užicu u periodu 2011–2013. godine na snazi je bilo nekoliko strateških dokumenata, od kojih je za ovu studiju najvažniji Program razvoja opštine Užice (2008–2015) koji je inoviran 2011. godine i usvojen kao Strategija lokalnog održivog razvoja za period 2012–2020. godine. Već iz uvodnih delova ovih dokumenata jasno je da prepoznata važnost udruženja i celog civilnog društva u izradi strateških dokumenata, što je dobar preduslov za njihovo uključivanje u realizaciju lokalnih strateških planova. Strategija lokalnog održivog razvoja je krovni strateški dokument i na njemu su bazirani ostali strateški dokumenti.

Pored Strategije lokalnog održivog razvoja grada Užica, na snazi su bili i sledeći strateški dokumenti od značaja za ovu analizu: Lokalni akcioni plan za mlade (2010–2014), Lokalni akcioni plan u oblasti invalidnosti (2010–2014), Strategija za unapređenje ljudskih resursa u upravi, Lokalni ekološki akcioni plan, Gradska stambena strategija, Lokalni plan akcije za izbegla i interno raseljena lica, Lokalni plan akcije za osobe sa invaliditetom i Lokalni plan akcije za zapošljavanje. Iz ovih strateških dokumenata je jasno da grad Užice ima razvijen sektor građanskog društva koji je aktivan u različitim oblastima. Pored toga, može se zaključiti da udruženja u brojnim oblastima preuzimaju inicijativu kada je u pitanju strateško planiranje oblasti za koje su zainteresovani. Ovo je bitno drugačija slika od one u malim i nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave u južnoj i jugozapadnoj Srbiji koje su obuhvaćene ovom analizom.



Strateški dokumenti se oslanjaju na kapacitete udruženja u brojnim oblastima: u prevenciji bolesti i unapređenju zdravlja građana (posebno se ovde ističu udruženja koja se bave osobama s invaliditetom i osobama obolelim od hroničnih nezaraznih bolesti), u oblasti kulture, sporta i omladinske politike. U izradu i realizaciju lokalnih strateških planova uključena su i udruženja preduzetnika i poljoprivrednika.

U Akcionom planu koji je sastavni deo Strategije lokalnog održivog razvoja predviđeno je učešće udruženja u realizaciji ciljeva i projekata predviđenih Strategijom. Učešće udruženja je predviđeno u izradi drugih strateških dokumenata u gradu npr. za unapređenje zdravlja građana ili razvoj sporta. Pored toga, predviđeno je učešće građanskih udruženja i u realizaciji:

- zdravstveno promotivnih kampanja i zdravstvenih programa, koji odgovaraju potrebama specifičnih populacionih grupa;
- programa od značaja za kontinuirano jačanje kapaciteta Sportskog saveza i relevantnih institucija i organizacija javnog, privatnog i sektora građanskog društva;
- uspostavljanja održivih modela za realizaciju školskog, univerzitetskog, amaterskog i masovnog sporta;
- programa stipendiranja i promovisanja mladih talenata;
- programa podrške jačanju organizacionih kapaciteta grada – gradskih uprava i multisektorskih saveta formiranih na nivou grada i definisanja održivih modela njihove saradnje za potrebe kontinuiranog unapređenja socijalne zaštite;
- izrade i usvajanja Strategije razvoja kulture Grada i uspostavljanja održivih mehanizama za njenu implementaciju, monitoring i evaluaciju.

U nekoliko slučajeva Akcionim planom je predviđeno čak i da se realizacija određenih projekata prepusti u potpunosti konkretnim udruženjima, npr. projekat „Prikupljanjem i reciklažom tekstila do održivih socijalnih usluga za stanovništvo“. Predviđeno je da pomenuti projekat kao vodeća organizacija realizuje NVO Ženski centar. Vodeće organizacije definisane Akcionim planovima, koje ne pripadaju Gradskim upravama (javna preduzeća, ustanove, obrazovne ustanove, nevladine organizacije, Regionalna razvojna agencija i dr.) su ovlašćene da: iniciraju definisanje projektnih zadataka u skladu sa dostupnim izvorima finansiranja na nacionalnom i međunarodnom nivou; izrađuju predloge projekata i iste realizuju u skladu sa projektnim zadatkom definisanim od strane Koordinacionog tima; formiraju projektni tim od strane relevantnih predstavnika institucija/organizacija, definisanih u Akcionom planu; poštuju pravila i procedure definisane programom u okviru koga je projekat odobren i posluju u skladu sa principima dobrog upravljanja i dobre prakse; iniciraju projekte koji nisu definisani Akcionim planom, a za čiju realizaciju postoji realna potreba i mogućnost privlačenja značajnog

obima finansijskih sredstava, pod uslovom da su usklađeni sa ciljevima Strategije. Već smo ranije ukazali da praksa prethodnog navođenja udruženja koja su zadužena za sprovođenje određenih aktivnosti može da uzrokuje da udruženja sa teritorije JLS budu u neravnopravnom položaju prilikom dodele sredstava iz budžeta putem konkursa.

### **Otvorenost budžetskog procesa i finansiranje rada udruženja**

U periodu 2011–2013. godine uprava grada Užica nije pozivala lokalna udruženja na konsultacije u procesu pripreme budžeta. Pozivani su samo indirektni korisnici budžeta. Po rečima predstavnika grada Užica, prilikom pripreme budžeta, vodi se računa uglavnom o opštim ciljevima već usvojenih lokalnih strateških, odnosno planskih dokumenata. Ovo je upisano i u odluke o budžetu iz kojih je jasna namera jedinice lokalne samouprave da sredstva koja izdvaja za finansiranje i sufinansiranje projekata udruženja usmeri ka ostvarivanju ciljeva strateških dokumenata.

Predstavnici udruženja su nezadovoljni praksom usvajanja budžeta koja pati od manjka otvorenosti i inkluzivnosti. Udruženja pokušavaju da dopru svojim predlozima za unapređenje odluke o budžetu do političkih odlučilaca u lokalnoj samoupravi. Jedan od takvih primera je inicijativa NVO Ženski centar u vezi sa rodnim budžetiranjem. Ovom vrstom aktivnosti udruženja nastoje da unaprede život u lokalnoj zajednici, ali istovremeno rade na demokratizaciji lokalne politike.

Sredstva koja su se dodeljivala udruženjima iz budžeta grada Užica u posmatranom periodu kretala su se između 75 i 80 miliona dinara, što je činilo između 3% i 4% sredstava iz budžeta. Radi se o značajnim sredstvima kojima mogu da se realizuju projekti koji će voditi ostvarivanju ciljeva o kojima je bilo reči u delu koji se bavio lokalnim strategijama. Od ovog iznosa u sve tri posmatrane godine od polovine do čak 2/3 sredstava odvajano je za sportska udruženja. U pogledu finansiranja rada udruženja primetna su dva negativna trenda u Užicu. Prvi odražava kontinuirano smanjivanje sredstava koja se alociraju na liniju 481, kako u nominalnom iznosu (za dva miliona dinara od 2011. do 2013. godine), tako i, značajno dramatičnije, u procentu budžeta koji se odvajaju (sa 4,16% u 2011. godini na 3% u 2013. godini). Drugi negativan trend odražava se u sve nepovoljnijoj raspodeli sredstava unutar ove linije. Tako je od 40% sredstava namenjenih donacijama udruženjima u 2011. godini taj udeo pao na svega 33% u 2012. godini i oko 25% u 2013. godini. U lokalnim dokumentima nismo našli obrazloženje ovakvog trenda.

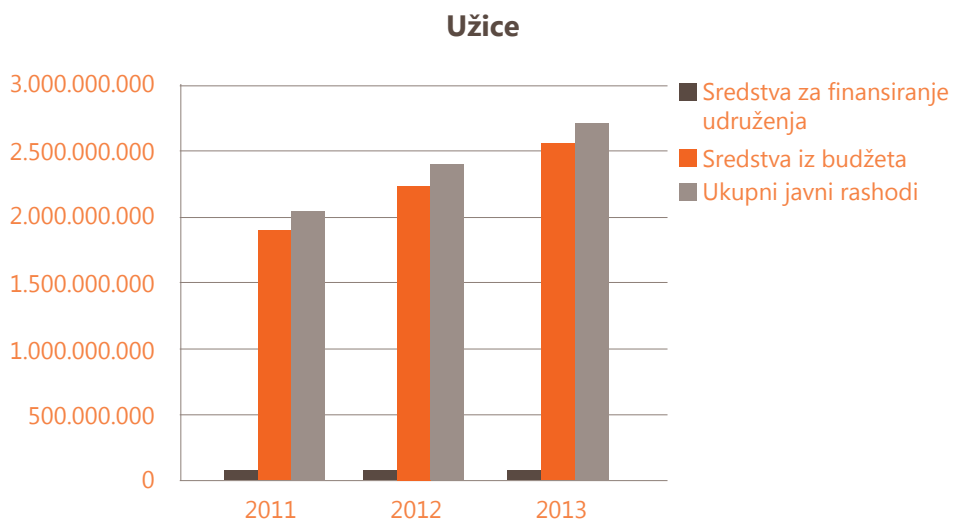
Sredstva su do 2013. godine dodeljivana udruženjima bez konkursa. Posao dodele sredstava obavljale su komisije za finansiranje, odnosno sufinansiranje projekata koje su, na osnovu pravilnika kojim je ova procedura regulisana, davale predlog gradonačelniku, koji je potom donosio odluku o finansiranju udruženja. Osnovna zamerka od strane predstavnika udruženja ovakvom finansiranju je

fokus koji je stavljen na udruženja koje se podržavaju, a ne na projekte. U takvoj proceduri usklađenost rada udruženja sa lokalnim strateškim dokumentima nije kriterijum za dodelu sredstava.

Za praćenje sprovođenja projekata zaduženo je odeljenje za društvene delatnosti u upravi grada. Ovo praćenje se svodi na traženje i podnošenje izveštaja, dok monitoring efekata i rezultata projekata nije sproveden. Podnet izveštaj o trošenju sredstava iz budžeta, najčešće je bio uslov za konkurisanje za finansijsku podršku u narednom periodu.

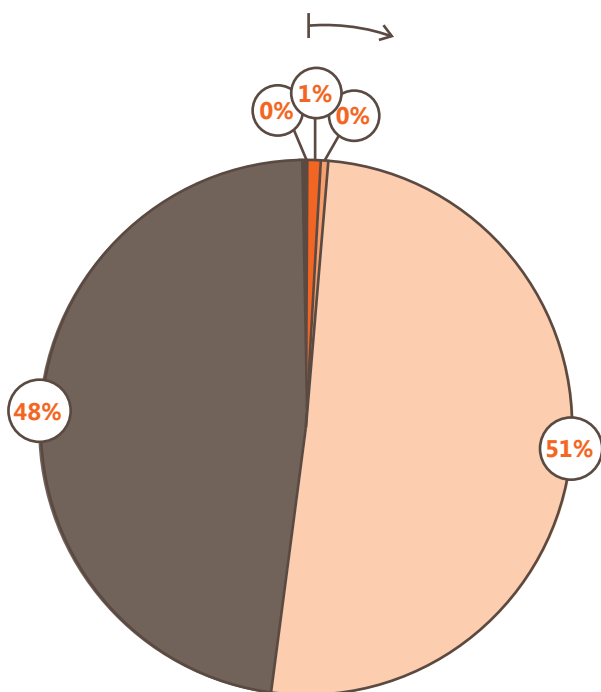
Konkursi se od 2013. pored objavljivanja u službenom glasilu grada, objavljuju i u lokalnim medijima i na taj način se udruženja informišu o mogućnostima finansiranja. Pri izradi konkursne dokumentacije, ne konsultuju se udruženja, a udruženja ne učestvuju ni u komisijama koje odlučuju o dodeli sredstava. Kriterijumi za dodelu sredstava koji su navedeni u konkursima, uglavnom su usklađeni sa ciljevima usvojenih strateških dokumenata.

Užice				
Godina	Sredstva za finansiranje udruženja	% sredstava iz budžeta	Sredstva iz budžeta	Ukupni javni rashodi
2011.	78.675.000	4,16	1.890.000.000	2.040.640.140
2012.	75.700.000	3,39	2.235.000.000	2.400.218.390
2013.	76.725.000	3,00	2.550.000.000	2.704.518.710



Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Užicu 2011.

Svrha	Iznos
Skupština grada	600.000
Gradske uprave	380.000
Usluge rekreacije i sporta	40.000.000
Humanitarne i društvene organizacije	37.500.000
Komunalna oblast (Direkcija za izgradnju grada)	195.000
<b>UKUPNO</b>	<b>78.675.000</b>

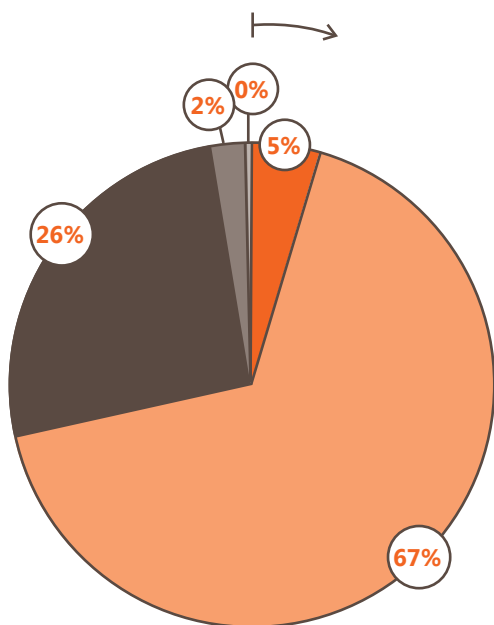


**Sredstva opredeljena za dotacije 2011. godine**

- Skupština grada
- Gradske uprave
- Usluge rekreacije i sporta
- Humanitarne i društvene organizacije
- Komunalne oblasti (Direkcija za izgradnju grada)

Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Užicu 2012.

Svrha	Iznos
Skupština grada	3.500.000
Fizička kultura (usluge rekreacije i sporta)	50.600.000
Humanitarne i društvene organizacije	19.700.000
Gradska uprava za poslove finansija, računovodstva i privredu	1.700.000
Direkcija za izgradnju grada	200.000
<b>UKUPNO</b>	<b>75.700.000</b>

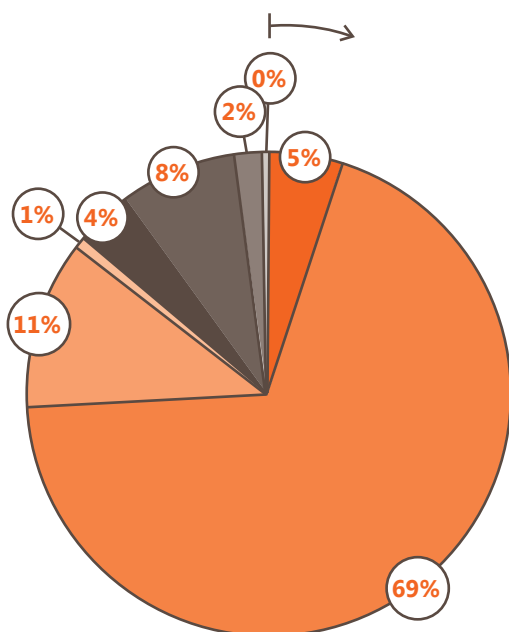


**Sredstva opredeljena za dotacije 2012. godine**

- Skupština grada
- Fizička kultura (usluge rekreacije i sporta)
- Humanitarne i društvene organizacije
- Gradska uprava za poslove finansija, računovodstva i privredu
- Direkcija za izgradnju grada

## Sredstva predviđena za dotacije nevladinim organizacijama (linija 481) u Užicu 2013.

Svrha	Iznos
Dotacije nevladinim organizacijama – redovan rad političkih stranaka	3.825.000
Sportski savez – funkcionalni rashodi	4.400.000
Sportski savez – manifestacije	1.600.000
Dotacije sportskim omladinskim organizacijama	47.000.000
Humanitarne organizacije	8.700.000
Programi za reformu socijalne politike	500.000
Implementacija lokalnog akcionog plana za mlade i omladinski programi	3.000.000
Konkurs za humanitarne i društvene organizacije	6.000.000
Interresorna komisija – realizacija mera podrške	1.500.000
Direkcija za izgradnju grada (dotacije privrednim komorama)	200.000
<b>UKUPNO</b>	<b>76.725.000</b>



### Sredstva opredeljena za dotacije 2013. godine

- Političke stranke
- Dotacije Sportskom savezu i sportskim omladinskim organizacijama
- Humanitarne organizacije
- Programi za reformu socijalne politike
- Implementacija lokalnog akcionog plana za mlade i omladinski programi
- Konkurs za humanitarne i društvene organizacije
- Interresorna komisija – realizacija mere podrške
- Direkcija za izgradnju grada (dotacije privrednim komorama)

Podaci DRI za 2011. godinu<sup>35</sup> podudaraju se sa podacima o finansiranju udruženja iz budžeta u Užicu koje smo prikupili i obradili na osnovu opisane metodologije. Iznos sredstava za dotacije nevladinim organizacijama bio je 78,5 miliona dinara. DRI je testirala dotacije u visini od 76% iskazanih rashoda sa konta 481 (oko 60 miliona dinara). Testiranje dotacija Crvenom krstu pokazalo je da su ove dotacije u potpunosti pravilno iskazane i evidentirane. Dotacije sportskim omladinskim organizacijama su deljene u skladu sa Pravilnikom o kriterijumima za raspodelu sredstava za sport i fizičku kulturu, koji je na snazi u Užicu i u ovom segmentu nisu evidentirane značajne nepravilnosti. Ipak, uplata Fudbalskom klubu „Sloboda point Sevojno“ od 5 miliona dinara za deblokadu računa nije u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu. Interesantno je da su svi primaoci sredstava iz reda sportskih omladinskih organizacija izvestili o utrošku sredstava.

Za razliku od prethodne dve oblasti delovanja udruženja u Užicu, dotacije ostalim nevladinim organizacijama dodeljivane su mimo Zakona o udruženjima, odnosno bez konkursa, u iznosu od preko 7 miliona dinara, što je suprotno članu 38. Zakona o udruženjima. Ipak, jedan deo sredstava dodeljen je i putem konkursa u skladu sa zakonom i to u domenu finansiranja omladinskih organizacija (u skladu sa Lokalnim akcionim planom za mlade) i humanitarnih i drugih društvenih organizacija. Sva udruženja su dostavila izveštaje o utrošenim sredstvima.

Poseban problem koji je DRI evidentirala je preko 10% rashoda na liniji 481 kojima tu nije mesto. Rashodi u iznosu od oko 8,6 miliona dinara su prikazani u dotacijama nevladinim organizacijama umesto na drugim mestima u budžetu.

Finansiranje političkih stranaka 2011. u Užicu u koliziji je bilo i sa Zakonom o finansiranju političkih stranaka i sa Zakonom o budžetskom sistemu.

## REZULTATI ONLAJN ANKETE I ANALIZA ODGOVORA NA UPITNIK

Uporedo sa studijama slučaja sprovedena je anketa kojom su obuhvaćene JLS južne i jugozapadne Srbije. Poziv da popune anketu poslat je svim JLS u ovom regionu, a pozivu je odgovorilo svega 7 gradova i opština i to: Kraljevo, Vlasotince, Lebane, Piroat, Nova Varoš, Bajina Bašta i Medveđa. Anketa je bila otvorena za popunjavanje putem onlajn servisa od 1. do 30. aprila 2014. Ovakav uzorak nije reprezentativan, ali odgovori koje smo dobili mogu da posluže kao osnova za dalje istraživanje i rad sa jedinicama lokalne samouprave na unapređenju otvorenosti budžetskog procesa i delotvornosti projekata udruženja finansiranih iz budžeta JLS. Na ovom mestu ćemo predstaviti najinteresantnije rezultate ankete.

---

**35** Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja završnog računa budžeta i pravilnosti poslovanja grada Užica za 2011. godinu, broj: 400-464/2012-01; Državna revizorska institucija; Beograd, 22.11.2012, dostupno na: [http://www.dri.rs/images/pdf/revizija2012/2\\_uzice2011.pdf](http://www.dri.rs/images/pdf/revizija2012/2_uzice2011.pdf)

Kada je u pitanju otvorenost i participativnost budžetskog procesa 30% JLS koje su odgovorile na anketu ne sprovodi javne rasprave o lokalnom budžetu, niti uključuje širu javnost u budžetski proces. Razlozi za ovakvo stanje su različiti: od mišljenja da za tim nema potrebe, preko nedostatka kapaciteta, do manjka vremena ili nepostojanja odluke da se javnost uključuje u budžetski proces. U JLS koje uključuju zainteresovanu javnost u budžetski proces to se dešava najčešće u poslednjoj fazi, neposredno pre usvajanja odluke o budžetu. Najčešći format uključivanja javnosti bilo je pozivanje za dostavljanje predloga poštom ili elektronskom poštom, a tek jedna anketirana JLS organizovala je javne rasprave o predlogu lokalnog budžeta.

Sve anketirane JLS su finansirale rad udruženja iz budžeta u posmatranom periodu, uglavnom na osnovu usvojenih pravilnika ili drugih lokalnih propisa. Dve anketirane JLS su sprovele konkurse za finansiranje udruženja. Konkursi su najčešće objavljeni na internet prezentacijama JLS i u lokalnim medijima. Prilikom finansiranja udruženja sve JLS vode računa o usklađenosti aktivnosti udruženja sa lokalnim strateškim planovima, ali polovina njih uzima i druge kriterijume u obzir kada odlučuje o dodeli finansijske podrške udruženjima. Samo u dva slučaja udruženja su bila konsultovana u procesu utvrđivanja kriterijuma za dodelu sredstava, a nije bilo slučajeva njihovog formalnog uključivanja u proces sprovođenja konkursa. Najvažniji kriterijum prilikom donošenja odluke o finansiranju udruženja je, prema anketiranim JLS, kvalitet predloga projekta, dok je kao najmanje važan kriterijum rangiran iznos traženog novca. Rezultati sprovedenih konkursa se uglavnom objavljuju na internet prezentacijama JLS.

Prosečan iznos sredstava namenjenih za finansiranje rada udruženja u anketiranim JLS je oko 5 miliona dinara u periodu koji obuhvata ova analiza, iako u konkretnim slučajevima ti iznosi značajno variraju od 1,5 miliona u Pirotu do 17 miliona dinara u Kraljevu. Među anketiranim JLS opština Nova Varoš i grad Kraljevo imaju najrazrađenije mehanizme uključivanja javnosti u budžetski proces i proces sprovođenja konkursa za dodelu sredstava udruženjima i predstavljaju primer dobre prakse u regionu.

Pored ankete u 18 JLS južne i jugozapadne Srbije upućen je zahtev za pristup informacijama od javnog značaja kojim je od JLS tražena informacija o tome da li su planirale da dodeljuju sredstva iz budžeta udruženjima u 2014. godini putem javnog konkursa i, ukoliko je odgovor pozitivan, da dostave dokumentaciju iz koje se može videti način i vremenski okvir sprovođenja konkursa. Odziv je bio značajno bolji nego odziv na onlajn anketu. Od 18 upućenih zahteva primljeno je 14 odgovora.

Ohrabruje podatak da većina JLS koje su odgovorile na upitnik planira da sprovede (ili su sprovele) javni konkurs za finansiranje programa i projekata udruženja u 2014. godini, što nije bio slučaj prethodnih godina kada je konkurs bio izuzetak u dodeljivanju sredstava. Negativnih primera, poput uzorkom obuhvaćene



opštine Priboj, koji ni u 2014. godini ne raspisuju konkurs ima, iako ova opština u 2014. godini za dotacije nevladinim organizacijama planira da potroši preko 33 miliona dinara. Karakteristika većine konkursa je veliki broj prioriteta u okviru kojih se finansiraju projekti i relativno niski iznosi sredstava. Niski iznosi sredstava su posledica skromnih budžeta JLS. Ovakvom raspodelom sredstava na veliki broj projekata gubi se potencijal za uticaj projekata udruženja na razvoj zajednice. Drugačiji efekat bi verovatno bio ostvaren ukoliko bi se sredstva posvetila ostvarivanju manjeg broja prioriteta uz učešće udruženja.

Na osnovu odgovora opština Arilje, Nova Varoš, Čajetina i Požega i dostavljenih materijala moglo bi se reći da se ovde radi o primerima dobre prakse. Opština Arilje je raspisala detaljan konkurs sa jasno definisanim elementima konkursa kako su navedeni u Zakonu i Uredbi. Pored toga, organizovan je i info dan sa pripremljenim promotivnim materijalom koji je poslužio kao poziv udruženjima da konkurišu i kao vodič za konkurisanje. U opštini Požega je ustanovljena mogućnost sufinansiranja do 20% vrednosti projekta koji je podržao drugi donator čime se ohrabruju udruženja da konkurišu za sredstva kod drugih donatora i olakšava im se realizacija projekata. Takvu odredbu trebalo bi da usvoje i druge JLS s obzirom na značaj privlačenja donatorskih sredstava za realizaciju strateških planova na lokalnom nivou.

Sa druge strane, identifikovane su prakse koje bi u narednom periodu trebalo otkloniti. U opštini Bujanovac je npr. konkurs otvoren samo za organizacije koje nisu dobile donatorska sredstva u 2014. godini od drugih donatora. Praktično, konkurs opštine služi za finansiranje projekata koji nisu uspeli nigde drugde da dobiju podršku što onemogućava sufinansiranje projekata udruženja (što je čest uslov donatora) i stvaranje sinergijskih efekata uključivanjem više donatora (i više sredstava) u realizaciju projekata značajnih za JLS.

Rokovi za podnošenje projekta u pojedinim JLS su veoma kratki (npr. 8 dana od objavljivanja konkursa u Novom Pazaru) i ne ostavljaju dovoljno vremena za pripremu i dobro osmišljavanje projekata. Ovo je posebno problem u situacijama kada nije jasno ni koliko sredstava će biti dodeljeno ukupno i po podnetom projektu (nisu određeni rasponi iznosa koji se dodeljuju). Tako se dešava da udruženja konkurišu sa projektom čija realizacija košta pola miliona dinara, a da udruženje dobije svega 30.000 za realizaciju. Na taj način obesmišljeno je pisanje projekta, a i za dodeljivanje 5%–10% od traženog iznosa teško je naći dobro obrazloženje, jer tim sredstvima projekat ne može da se realizuje. U ovakvoj situaciji nije jasno ni za koju svrhu su sredstva dodeljena i svakako je svrsishodnije odbaciti projekat u celini nego dodeliti sumu neznatnu za njegovu realizaciju.

# ZAKLJUČCI

U Republici Srbiji duži niz godina je na snazi trend decentralizacije. I nakon decenije i po trajanja ovog procesa ključni strateški dokumenti u Republici zahtevaju i predviđaju dalju decentralizaciju, što podrazumeva prenošenje novih nadležnosti u domen izvornih nadležnosti lokalne samouprave i prenošenje novih poslova sa nivoa Republike na lokalni nivo. Nažalost, trend decentralizacije ne prati podjednakom dinamikom finansijsko jačanje lokalne samouprave, kao ni jačanje kapaciteta lokalnih samouprava za preuzimanje novih nadležnosti. Zakon o finansiranju lokalne samouprave se derogira Zakonom o budžetu već pola decenije, a fiskalna decentralizacija se kreće po sistemu jedan korak napred, dva nazad. Pored toga, transferi sa nivoa Republike su u velikoj meri politizovani (ovo se odnosi pre svega na namenske transfere) tako da finansijska situacija u JLS dobrim delom zavisi i od toga da li je politička struktura na lokalnom nivou po volji onoj na centralnom nivou. U takvim uslovima JLS su bez sigurnih priliva novca, pa tako i bez mogućnosti da na kvalitetan način planiraju svoj razvoj.

Ovo su samo neki od razloga zbog kojih su JLS u realizaciji svojih strateških planova prinuđene da se oslanjaju na kapacitete koji postoje na njihovoj teritoriji. Jedan od važnih partnera u ovom poslu mogu biti udruženja (najčešće su nazivana nevladinim organizacijama, što je takođe tačan iako nešto širi pojam od udruženja). Nažalost, ovaj potencijal nije na pravi način prepoznat u JLS koje su bile predmet analize.

Važeći pravni okvir u Republici Srbiji obezbeđuje dovoljne uslove za uključivanje udruženja u realizaciju lokalnih strateških planova i za delotvoran uticaj njihovih projekata. Pravo na udruživanje je garantovano i slobodno i pritom nije opterećeno nepotrebnim formalizmom kako je to nekada bio slučaj. Pored Ustava koji garantuje slobodu udruživanja, u Srbiji je na snazi Zakon o udruženjima koji predviđa uspostavljanje veoma povoljnog okruženja za rad udruženja. Udruženja mogu da se bave praktično bilo čime što nije zabranjeno, pa tako i svim oblastima u nadležnosti lokalne samouprave u Srbiji. Na taj način stvorena je osnova za učešće udruženja u procesima kreiranja, usvajanja i sprovođenja lokalnih javnih politika – od strategija i akcionih planova do odluka lokalnih skupština.

Strateški planovi održivog razvoja koji su bili na snazi u JLS iz uzorka su bez izuzetka finansirani donatorskim sredstvima i u dobroj meri napisani pod okriljem angažovanih konsultantskih kuća. Realizacija ovih planova često je nerealna u predviđenom obimu i na predviđeni način, pre svega zbog iznosa sredstava koja su potrebna za njihovu realizaciju. Neophodna sredstva za realizaciju strategija višestruko prevazilaze iznos sredstava koji u periodu realizacije strategije može biti odvojen iz budžeta. Često je to manje od 10% ukupno potrebnih sredstava.

Sve analizirane strategije su slične strukture, ali i sličnih formulacija. U pojedinim segmentima ovi dokumenti odaju utisak dokumenata koji su usvojeni da bi stvorili kulise za razvoj pre nego dokumenata na kojima bi mogao da bude zasnovan razvoj.

Kada je u pitanju učešće udruženja u realizaciji strateških dokumenata u istraživanju su identifikovana dva divergentna pravca. Prvi je deklarativni i sadržan je u strateškim dokumentima svih JLS iz uzorka. U tim dokumentima se hvali i priziva učešće udruženja u izradi, usvajanju i realizaciji strateških dokumenata, doduše često bez navođenja razloga za to. Drugi pravac je praktični i on ne daje tako jasnu i pozitivnu sliku saradnje JLS i civilnog sektora. U intervjuima koji su sprovedeni sa predstavnicima lokalnih uprava i udruženja primetno je međusobno nepoverenje. Uključivanje udruženja u proces usvajanja budžeta i izradu i realizaciju strateških dokumenata često se doživljava kao uslov koji se pred JLS stavlja kako bi bila obezbeđena donatorska sredstva ili kako bi se zadovoljila poželjna forma, a ne kao izraz potrebe da se angažuju postojeći lokalni kapaciteti u raznim oblastima koje pokrivaju udruženja ili kako bi se unapredila participacija u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou i dodatno demokratizovao proces upravljanja u lokalnoj samoupravi. Predstavnici JLS najčešće smatraju da udruženja nemaju potrebne kapacitete da učestvuju u procesu izrade, usvajanja i sprovođenja lokalnih politika. Predstavnici udruženja, sa druge strane, u uspostavljanju saradnje sa JLS najčešće se oslanjaju na lične kontakte sa ljudima koje poznaju u lokalnoj vlasti i ne pridaju potreban značaj formalnim oblicima konsultovanja poput javnih rasprava o budžetu. Udruženja često ni ne registruju poziv za učešće u javnoj raspravi o budžetu, a predstavnici JLS ukazuju i na to da predstavnici udruženja ne daju doprinos unapređenju dokumenata i akata o kojima se organizuje rasprava ili druga vrsta konsultacija.

U takvim uslovima finansiranje rada udruženja nije ni približno u dovoljnoj meri u funkciji realizacije lokalnih strateških planova. Nekoliko je najvažnijih uzroka za takvo stanje. Najpre, budžeti JLS su nedovoljni za preuzimanje punih nadležnosti lokalne samouprave, što se posledično odražava i na finansiranje aktivnosti udruženja iz budžeta. Na prvi pogled, iznosi sredstava na liniji 481 u lokalnim budžetima su značajni (i do 7% budžeta u analiziranim slučajevima). Međutim, kada se iz ove sume izdvoje sredstva za finansiranje rada političkih stranaka, Crvenog krsta, sportskih udruženja i crkava i verskih zajednica u budžetima ostaju iznosi kojima nije moguće pokriti ni bazične administrativne troškove udruženja, a kamoli realizaciju nekog strateškog cilja. Iznosi od 200.000 do 1.000.000 dinara za finansiranje rada desetak udruženja ne mogu se staviti u kontekst realizacije lokalnih strateških planova. Ovo tek može biti mali doprinos održivosti rada udruženja u konkretnim lokalnim samoupravama.

Situacija je nešto bolja u gradovima Vranju i Užicu gde se iznosi namenjeni finansiranju aktivnosti udruženja mere milionima dinara. U takvim uslovima udruženja mogu da angažuju svoje kapacitete u ostvarivanju lokalnih strateških

planova. Doprinos ovom cilju dalo bi pre svega značajno povećanje obima sredstava namenjenih finansiranju rada udruženja koja se dodeljuju putem konkursa i smanjivanjem broja primalaca ovih sredstava. Na ovaj način povećali bi se iznosi pojedinačnih donacija, pa bi se ojačala i konkurencija među udruženjima kvalifikovanim za realizaciju određenih ciljeva. Važno je napraviti realnu projekciju mogućnosti udruženja u realizaciji lokalnih strategija i izbeći nekritičko dodeljivanje uloga ovim akterima. U suprotnom, angažman udruženja na realizaciji velikog broja ciljeva takođe umanjuje sredstva i rasplinjuje pažnju ionako malobrojnog civilnog društva u posmatranim JLS.

Zakon o udruženjima je jasan kada govori o tome da se sredstva finansiranje aktivnosti udruženja dodeljuju putem konkursa. Međutim, istraživanje pokazuje da se sredstva sa linije 481 u najvećem delu dodeljuju u nekompetitivnoj proceduri koja ne stimuliše razvoj novih ideja, angažovanje svežih snaga i udruživanje građana radi ostvarivanja javnog interesa. U posmatranim opštinama se sredstva često dodeljuju već unošenjem naziva udruženja u odluku o budžetu, što nije u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu. Praktično, udruženja dobijaju svoju aproprijaciju sa skromnim iznosom sredstava i ne moraju da ulože dodatni trud da bi sredstva dobila. U takvoj situaciji nemoguće je govoriti o učešću udruženja u realizaciji lokalnih strategija. Pored toga, najčešći put do budžetskih sredstava podrazumeva da udruženja podnesu zahteve za finansiranje određenih aktivnosti, a potom veće ili predsednik opštine/gradonačelnik odlukom dodeljuje sredstva prema mogućnostima i stanju likvidnosti budžeta JLS u tom trenutku. Konkurs je najređi način dodele sredstava, iako se u dva posmatrana grada poslednjih nekoliko godina sve više sredstava dodeljuje u kompetitivnoj proceduri, a za 2014. godinu je najavljen konkurs i u opštini Vladičin Han.

Konkursi koje sprovode JLS ne sadrže dovoljno precizne kriterijume za dodelu sredstava. To može biti posledica manjka prakse u sprovođenju konkursa, ali i želje da veći broj udruženja dobije sredstva iz budžeta, čime se efekat konkursa u priličnoj meri gubi i svodi na rezultate koji su ranijih godina dobijani dodeljivanjem sredstava odlukom veća ili predsednika opštine/gradonačelnika. Uvećanjem iznosa koji se putem konkursa dodeljuju za učešće udruženja u realizaciji određenih ciljeva lokalnih strategija mogao bi se dobiti efekat promocije inovativnih pristupa koncipiranju i realizaciji projekata i jačanje kapaciteta udruženja, te dalje jačanje civilnog sektora generalno.

Poseban problem predstavlja nedostatak praćenja rezultata i evaluacije realizovanih projekata. Jedinice lokalne samouprave ne poseduju dovoljne kapacitete za ove poslove, a ne angažuju ni eksterni monitoring i eksternu evaluaciju. Na ovaj način se dovode u pitanje učinci udruženja na realizaciji lokalnih strateških ciljeva s obzirom na to da JLS ne prati njihovu ostvarenost kroz projekte udruženja podržane iz budžeta. Raspisani konkursi trebalo bi da se baziraju na rezultatima ostvarenim kroz projekte podržane na ranijim konkursima, a bez kvalitetnog monitoringa i kvalitetne evaluacije postignutog ovo nije moguće postići.

Konačno, strategije razvoja analiziranih JLS ukazuju na ozbiljan nedostatak sredstava za njihovu realizaciju. U nekim JLS u budžetu će u periodu realizacije strategije biti izdvojeno ispod 10% sredstava neophodnih za realizaciju strateškog dokumenta. Pritom, treba podsetiti da analizirane JLS imaju više strategija koje su istovremeno na snazi. Jedan od načina za prevazilaženje problema nedostajućih sredstava za realizaciju strategija može biti i odvajanje sredstava u budžetima za sufinansiranje projekata udruženja koji su dobili sredstva za realizaciju od drugih donatora. Ukoliko su takvi projekti u skladu sa lokalnim strateškim planovima i pratećim planovima aktivnosti, JLS bi trebalo da bez diskriminacije obezbeđuju nedostajuća sredstva za realizaciju projekata. Na taj način bi se podstakla udruženja da traže sredstva drugih donatora za realizaciju ciljeva lokalnih strateških planova, a čime bi se poboljšala njihova realizacija.

Uvođenje programskog budžetiranja odloženo je Zakonom o budžetskom sistemu do 2015. Odluka o budžetu koja ne sadrži programski deo nego je prikazana u formatu linijskih stavki ne omogućava adekvatno praćenje potrošnje budžetskih sredstava u pogledu ciljeva koje korisnik sredstava treba da ostvari. Samim tim kvalitetna evaluacija nije moguća. Najčešće nije moguće zaključiti koja je svrha sredstava koja nose oznaku „dotacije nevladinim organizacijama“ čitanjem odluka o budžetu. Ovakva forma odluke o budžetu kombinovana sa zatvorenim procesom kreiranja i usvajanja budžeta, što je praksa u većini lokalnih samouprava u Srbiji, stvara izrazito nepovoljne uslove za učešće udruženja, ali i svih drugih aktera u realizaciji lokalnih politika. U takvoj situaciji teško je moguće i praćenje utroška sredstava koja se dodeljuju udruženjima po bilo kom osnovu, što je suprotno principu odgovornosti koji je u osnovi svakog budžeta i kao takav je unesen u Zakon o budžetskom sistemu u Republici Srbiji. Proklamacija standarda bez praktične primene stvara utisak da propisi i javne politike nisu preterano važni što, pored njihovog neprimenjivanja, stvara dodatnu štetu.

Kao prilog prethodno iznetim zaključcima o budžetskom ciklusu može da posluži istraživanje o otvorenosti budžeta organizacije Međunarodno budžetsko partnerstvo (*International Budget Partnership*). Prema rezultatima ovog istraživanja za 2012. godinu, koje utvrđuje indeks otvorenosti budžeta, Republika Srbija je rangirana kao država koja „pruža javnosti minimalne informacije o procesu kreiranja budžeta i dokumentima koji u tom procesu nastaju”.<sup>36</sup> Indeks otvorenosti budžetskog procesa je nezavisna i komparativna analiza koja na globalnom nivou meri budžetsku transparentnost, nivo građanskog učešća i nadzora budžetskog ciklusa. Skor Republike Srbije za 2012. je 39 poena od maksimalnih 100, što je svrstava među zemlje minimalne budžetske transparentnosti. Od evropskih država, prema ovoj anketi, jedino je Makedonija sa 35 poena lošije rangirana od Srbije.

---

36 Open Budget Survey 2012

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-SerbiaCS-English.pdf>

# PREPORUKE

- Zakon o budžetskom sistemu je potrebno izmeniti i dopuniti tako da propisuje jasne i obavezujuće procedure uključivanja javnosti u sve faze budžetskog ciklusa. Bez učešća različitih aktera u procesu izrade i usvajanja budžeta i njegove realizacije nije moguće očekivati ni njihovo značajno angažovanje u ostvarivanju lokalnih strateških dokumenata. Obavezna javna rasprava o nacrtu odluke o budžetu mora biti organizovana u fazi kada postoji mogućnost da javnost svojim predlozima i kritikama utičena na završnu verziju odluke, odnosno da doprinese delotvornom trošenju budžetskih sredstava.
- Potrebno je obezbediti pravovremeno i tačno informisanje i učešće javnosti u procesu izrade i usvajanja budžeta JLS. To podrazumeva kontinuiran rad sa lokalnom zajednicom i otvaranje različitih kanala komunikacije otvorenih tokom čitavog budžetskog ciklusa. JLS treba da deluju proaktivno i unapred javnost upoznaju sa procedurama organizovanja javnih rasprava i obezbede ravnopravan tretman svih građana. Kako bi javnost na zadovoljavajući način bila uključena u proces kreiranja budžeta, neophodno je da jedinice lokalne samouprave izrađuju tzv. građanski budžet: netehničku prezentaciju budžeta koja omogućava javnosti da razume logiku izrade budžeta te planirane prihode i rashode.
- Potrebno je dodatno raditi na obezbeđivanju poreskih olakšica za donatore udruženja (a posebno privredne subjekte) kao vid privlačenja dodatnih sredstava za realizaciju lokalnih strateških dokumenata. Na taj način će biti unapređena finansijska održivost udruženja.
- Strateške planove JLS potrebno je praviti u skladu sa mogućnostima, pre svega finansijskim, a potom i drugim kapacitetima konkretne lokalne samouprave. Da bi to bilo moguće potrebno je da strateški planovi budu praćeni tačnim projekcijama cene realizacije strateških ciljeva i jasnim navođenjem izvora iz kojih će ostvarivanje cilja biti finansirano. Takođe, strateški dokumenti moraju više pažnje da posvete identifikovanju potencijala i kapaciteta JLS (kao institucija JLS tako i drugih sektora, posebno privrede i civilnog društva) za realizaciju strateških ciljeva i zadataka. Jasno identifikovanje kapaciteta može da pomogne tačnijim projekcijama cene realizacije strateških ciljeva.
- U proces dodele sredstava iz lokalnih budžeta udruženjima potrebno je uvesti kriterijume na osnovu kojih će biti moguće ocenjivati usklađenost projekata sa strateškim dokumentima. Izjave o usklađenosti projekata udruženja sa lokalnim strateškim planovima, kakve udruženja potpisuju prilikom konkurisanja za sredstva iz budžeta u Vranju, mogle bi biti dodatni element

za jačanje ove veze. Na taj način udruženja i ostali subjekti koji se finansiraju iz budžeta mogli bi da se podsete ili se upoznaju sa prioritetima razvoja lokalne samouprave i da bolje planiraju svoj rad. Umesto izjave, delotvorniji model za realizaciju strateških dokumenata moglo bi da bude obavezno objašnjenje o načinu na koji finansirana aktivnost doprinosi realizaciji lokalnih strateških planova.

- Broj strateških dokumenata i oblasti u kojima se usvajaju potrebno je uskladiti sa kapacitetima JLS. Veliki broj posebnih strateških dokumenata zahteva dobru koordinaciju realizacije strategija. Opštine koje imaju jednu krovnu strategiju, poput strategije kojom se planira održivi razvoj, su u nešto povoljnijoj poziciji ukoliko su takvim dokumentom u obzir uzeta specifični strateški dokumenti.
- U JLS sa malim budžetima uključivanju udruženja u realizaciju strateških planova moralo bi da prethodi definisanje prioriteta koji će se realizovati u konkretnoj godini u saradnji sa udruženjima. U suprotnom, raspodela sredstava namenjenih dotacijama na sva udruženja u malim iznosima kojima ne mogu da se realizuju aktivnosti predviđene strateškim planovima neće rezultirati delotvornim uticajem projekata udruženja.
- Strategije razvoja analiziranih JLS ukazuju na ozbiljan nedostatak sredstava za njihovu realizaciju. U nekim JLS u budžetu će u periodu realizacije strategije biti izdvojeno ispod 10% sredstava neophodnih za realizaciju strateškog dokumenta. Pritom, treba podsetiti da analizirane JLS imaju više strategija koje su istovremeno na snazi. Jedan od načina za prevazilaženje problema nedostajućih sredstava za realizaciju strategija može biti i odvajanje sredstava u budžetima za sufinansiranje projekata udruženja koji su dobili sredstva za realizaciju od drugih donatora. Ukoliko su takvi projekti u skladu sa lokalnim strateškim planovima i pratećim planovima aktivnosti, JLS bi trebalo da bez diskriminacije obezbeđuju nedostajuća sredstva za realizaciju projekata. Na taj način bi se podstakla udruženja da traže sredstva drugih donatora za realizaciju ciljeva lokalnih strateških planova čime bi se poboljšala njihova realizacija.
- Odluke o budžetu i strateški dokumenti koji se usvajaju na nivou lokalne samouprave ne bi trebalo da sadrže imena konkretnih udruženja kojima će biti dodeljena sredstva ili koja će realizovati neku aktivnost predviđenu strateškim dokumentom. Ovim aktima potrebno je da se predvide sredstva za određenu svrhu, odnosno da se opiše svrha i cilj aktivnosti, a da se sredstva transparentno dodeljuju organizacijama koje ponude najbolji način za realizaciju tih ciljeva na konkursima (uključujući metodologiju rada, kapacitete, vreme realizacije itd). Dodatno bi se na ovaj način podstaklo osnivanje novih udruženja što je cilj strateških dokumenata u svim JLS obuhvaćenim istraživanjem.
- Preuzete obaveze finansiranja projekata udruženja od strane JLS trebalo bi da se izvršavaju po planu. Kašnjenje prenosa sredstava često ugrožava rezultate

aktivnosti udruženja s obzirom na to da se sredstva uglavnom odobravaju retroaktivno, u skladu sa mogućnostima budžeta u trenutku odobravanja podrške.

- Monitoring realizacije projekata i evaluacija ostvarenih rezultata morali bi da budu sastavni deo procesa upravljanja javnim finansijama u domenu finansiranja udruženja. Bez praćenja realizacije projekata kojima je odobreno finansiranje i izveštavanja o učincima, ostali akteri u lokalnoj samoupravi, uključujući i same JLS, neće moći da koriste rezultate realizovanih projekata jer za njih neće znati. U okviru raspisanih konkursa ili posebnim konkursima JLS bi trebalo da angažuju eksterni monitoring i eksternu evaluaciju projekata ukoliko nemaju dovoljne kapacitete da ih sami realizuju. Evaluacija treba da se sprovodi u odnosu na strateške prioritete lokalne samouprave i ciljeve programa u okviru kojeg se realizuju pojedinačni projekti. Evaluacija programa koje dugoročno sprovodi lokalna samouprava pokazala bi da li je saradnja sa udruženjima delotvorna.
- Udruženja treba da budu uključena u proces sprovođenja konkursa. Kroz otvorene konsultacije koje prethode raspisivanju konkursa i kroz učešće predstavnika udruženja u selekcionoj komisiji. Konsultacije koje prethode raspisivanju konkursa treba da omoguće upoznavanje sa konkretnim problemima i potrebama lokalne zajednice. Udruženja čiji predstavnici učestvuju u selekcionoj komisiji ne mogu kandidovati projekte na konkursu. Međuopštinska saradnja i saradnja sa udruženjima koja imaju iskustvo i kapacitete može da posluži kao veoma delotvoran način za kvalitetnu realizaciju konkursa za udruženja. Zakon o lokalnoj samoupravi postavlja osnove za ovaj oblik saradnje.
- Praksa dodele sredstava za rad udruženja, ili za sprovođenje programa od javnog interesa, bez raspisivanja konkursa treba da bude zaustavljena. Nadležne institucije (resorno ministarstvo, DRI, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom) bi trebalo da preduzmu mere kako bi obezbedile poštovanje Zakona o udruženjima. Sama udruženja treba da ukažu na ovu negativnu praksu i kroz kampanje javnog zagovaranja i korišćenje raspoloživih pravnih instrumenata utiču na preostale lokalne samouprave koje sredstva dodeljuju van konkursa. Ovakav način finansiranja rada udruženja ne omogućava planiranje aktivnosti udruženja, ne podstiče udruženja da rade u pravcu ostvarivanja ciljeva usvojenih lokalnih strategija, suzbija kompetitivnost i inovativne prakse. Dodela sredstava udruženjima koja obavljaju specifične delatnosti (pomoć i podrška marginalizovanim i ranjivim grupama i sl.) treba da bude transparentna, a razlozi za dodelu sredstava bez prethodnog konkursa jasno obrazloženi.



**PRILOZI**

---

## PRILOG 1:

# UPITNIK ZA INTERVJUE SA PREDSTAVNICIMA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

### UPITNIK

za intervjuje sa predstavnicima lokalne samouprave

Sagovornik: \_\_\_\_\_

Mesto i datum: \_\_\_\_\_

#### *Proces kreiranja lokalnog budžeta*

- 1. U prethodne 3 godine**, da li su u proces kreiranja budžeta uključivane/konsultovane organizacije civilnog društva?
  - a. Na koji način? Koje organizacije?
  - b. Koliko puta?
  - c. U kojim fazama?
  - d. Na koji način su obavestavane/pozivane?
2. Ukoliko nisu konsultovane, koji su glavni razlozi?
3. Da li ste se prilikom planiranja sredstava budžeta vodili ciljevima iz već utvrđenih lokalnih/regionalnih strateških/planskih dokumenata? Kojih posebno?  
*(razgovarati o važećim strateškim/planskim dokumentima, utvrditi da li postoje još neki koji nisu već dostupni istraživaču)*

#### *Finansiranje rada udruženja*

- 4. U prethodne 3 godine**, na koji način (po kom osnovu) su finansirane organizacije civilnog društva? Da li je bilo raspisanih konkursa?  
*(zatražiti konkursnu dokumentaciju i druge dokumente ukoliko već nisu dostavljeni)*

5. Ako je bilo, na koji način su objavljeni konkursi za finansiranje (mesto, trajanje...)?
6. Da li su pri izradi konkursna bile konsultovane OCD i na koji način?
7. U procesu izrade konkursne dokumentacije, na koji način su određivani kriterijumi za
  - a. Organizacije koje će se finansirati?
  - b. oblasti?
  - c. iznose?
8. Ukoliko su sredstva dodeljivana bez konkursa, koji kriterijumi su korišćeni?
  - a. Kriterijumi za organizacije?
  - b. Kriterijumi za oblasti?
  - c. Kriterijumi za iznose?
9. Da li vaša JLS ima iskustva sa finansiranjem udruženja kao pružaocima usluga (npr. socijalne zaštite)?
  - a. Na koji način su finansirana?
  - b. Ko je mogao da konkuriše?
  - c. Kako je teklo izveštavanje?
10. Da li opština/grad posebno opredeljuje sredstva ili ih u praksi troši na sufinansiranje projekata udruženja koji su već dobili deo sredstava iz donatorske pomoći?
  - a. Kakva su iskustva?
  - b. Da li se i ovde vodi računa o lokalnim strateškim ciljevima ili su u pitanju drugi kriterijumi?
11. Kako vršite monitoring/nadzor i izveštavanje nad sprovođenjem projekata
  - a. Uslovljavanje dela sredstava mid-term i završnim izveštajima
  - b. Ko je zadužen za monitoring i obradu izveštaja
12. Navedite, prema vašem mišljenju koje su tri ključne stvari koje bi trebalo unaprediti u procesu dodele sredstava OCD iz lokalnog budžeta?  
*(ovo pitanje modifikovati u skladu sa procenom istraživača)*

---

## PRILOG 2:

# UPITNIK ZA INTERVJUE SA PREDSTAVNICIMA LOKALNIH UDRUŽENJA

---

### UPITNIK

Za intervjuje sa predstavnicima lokalnih udruženja

Sagovornik: \_\_\_\_\_

Mesto i datum: \_\_\_\_\_

#### *Proces izrade lokalnog budžeta*

- 1. U poslednje tri godine**, da li je vaša organizacija učestvovala/bila konsultovana u bilo kojoj fazi izrade lokalnog budžeta?
  - a. Na koji način?
  - b. Koliko često?
2. Ukoliko nije, da li vam je poznato da se takve konsultacije vrše sa OCD/ NVO?

#### *Finansiranje rada udruženja*

- 3. U prethodne tri godine**, da li je rad vaše organizacije bio finansiran iz budžeta lokalne samouprave?
  - a. Koliko puta? Koliko projekata? Sa koliko novca?
4. Na koji način su vam dodeljena sredstva?
  - a. Apliciranjem na konkursima?
  - b. Nakon vašeg zahteva?
  - c. Na drugi način?
5. Na koji način ste se informisali o mogućnostima finansiranja rada vaše organizacije iz lokalnog budžeta?

### *Konsultovanje udruženja pri izradi konkursne dokumentacije*

6. Da li je vam je poznato da su lokalne OCD **u poslednje tri godine** bile konsultovane pri izradi konkursne dokumentacije ili uopšte pri odlučivanju o dodeli sredstava?
7. Da li je vaša organizacija učestvovala u takvom procesu? Koliko puta? Na koji način?
8. Kakva su vaša iskustva? Šta su lokalne vlasti želele da čuju? Koliko su uzete u obzir vaše sugestije (ili sugestije drugih OCD)?
9. Prema vašem sudu, koliko su kriterijumi za dodelu sredstava OCD usklađeni sa ciljevima utvrđenim u već postojećim lokanim/regionalnim strateškim/planskim dokumentima?
10. Da li je vaša NVO obavljala aktivnosti kakve su pružanje usluga građanima (npr. socijalne zaštite i sl.) i kakva su vaša iskustva u saradnji sa lokalnom samoupravom u ovom aspektu? Da li vam je lokalna samouprava finansirala ovakve aktivnosti?
11. Da li vam je lokalna samouprava spremno sufinansirala projekte koji su već dobili donatorska sredstva?
12. Da li ste imali iskustva sa monitoringom projekata od strane LS i kako je teklo izveštavanje?
13. Navedite koje su prema vašem mišljenju tri ključne stvari koje bi trebalo unaprediti pri dodeli sredstava za OCD iz lokalnog budžeta.

---

## PRILOG 3:

# ANKETA

---

### *Pitanja o pripremi i usvajanju budžeta*

- 1. U poslednje tri godine (2011–2013), u proces kreiranja budžeta grada/opštine, bila su uključena udruženja/nevladine organizacije (NVO):**
  - a. Da,
  - b. Ne.
  
- 2. Ukoliko NVO nisu bile uključene, koji su bili razlozi? (zaokružite po potrebi više odgovora)**
  - a. Nisu se odazvale pozivu
  - b. Nije bilo vremena da se pozovu
  - c. Nismo imali kapaciteta da ih uključimo u proces
  - d. Nismo smatrali da je važno da se uključe u fazu pripreme
  - e. Ne postoji odluka nadležnog lokalnog organa da se uključe NVO
  - f. Nešto drugo \_\_\_\_\_

---
  
- 3. Ukoliko su NVO bile uključene, koliko puta se u poslednje tri godine to desilo?**
  - a. Jednom
  - b. Dva puta
  - c. Svake godine
  
- 4. Ukoliko su NVO bile uključene, u kojim fazama pripreme budžeta je to bilo?**
  - a. Pre 15. oktobra (pre nego što se nacrt budžeta dostavi nadležnom izvršnom organu)
  - b. U periodu od 15. oktobra do 1. novembra (kada se dostavi nadležnom izvršnom organu a pre nego što stigne skupštini)
  - c. Od 1. novembra do 20. decembra (pre nego što skupština donese odluku)

**5. Na koji način su NVO bile uključene u proces pripreme budžeta?**

(zaokružiti po potrebi više odgovora)

- a. Obaveštene su o procesu putem internet prezentacije LS
  - b. Obaveštene su putem lokalnih medija
  - c. Pozvane su da dostave svoje predloge poštom, elektronskom poštom, i sl.
  - d. Organizovana je javna rasprava
  - e. Na drugi način \_\_\_\_\_
- 

*Pitanja o izvršenju budžeta kroz finansiranje rada NVO*

**6. Da li grad/opština ima poseban akt kojim je regulisano finansiranje lokalnih NVO?**

- a. Postoji usvojen pravilnik/odluka o dotacijama za udruženja/NVO
  - b. Svake godine se usvajaju nove smernice za predlagače projekata
  - c. Na drugi način je uređeno \_\_\_\_\_
- 
- d. Ne postoje posebna pravila

**7. Da li je u poslednje tri godine grad/opština finansirala rad udruženja/NVO?**

- a. Da, svake godine
- b. Da, jedne ili dve godine
- c. Nije bilo finansiranja

**8. Ukoliko je bilo finansiranja NVO, koji način dodele sredstava je bio dominantan?**

- a. Putem raspisivanja javnog konkursa
  - b. Po upućenom zahtevu pojedinih NVO
  - c. Bez izričitog zahteva, finansirana su udruženja koje „tradicionalno“ pomažemo
  - d. Na drugi način \_\_\_\_\_
- 

**9. Ukoliko ste u prethodne tri godine raspisivali javne konkurse za finansiranje rada NVO, gde je konkurs bio objavljen?**

- a. Na zvaničnoj internet prezentaciji grada/opštine
  - b. U štampanim i/ili elektronskim lokalnim medijima
  - c. Na oglasnoj tabli u prostorijama lokalne samouprave
  - d. Na drugi način \_\_\_\_\_
-

**10. Prilikom izrade konkursne dokumentacije, u kojoj meri se nastoji da se putem finansiranja projekata NVO ostvaruju ciljevi utvrđeni važećim lokalnim strateškim/planskim dokumentima?**

- a. To je najvažnija svrha raspisivanja konkursa
- b. Važno je, ali ima i drugih kriterijuma kao što su: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- c. Ciljeve lokalnih strategija/planova ostvarujemo na drugi način, a ne putem finansiranja NVO

**11. Prilikom izrade konkursne dokumentacije i sprovođenja konkursa, na koji način ste uključivali NVO?**

- a. Konsultovane su oko kriterijuma konkursa
- b. Bile su članovi i/ili posmatrači u komisiji koja je odlučivala o projektima koji će se finansirati
- c. Na drugi način \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- d. Nisu uključivane NVO jer: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**12. Molimo vas da rangirate kriterijume koje ste uzeli za najvažnije prilikom odabira predloga projekata (1 – najvažniji, 5 – najmanje važan):**

- a. Oblasti koje su tretirali predlozi projekata (npr. socijalna zaštita, životna sredina, razvoj preduzetništva i sl.)
- b. Tehničke i finansijske kapacitete NVO koje su konkurisale
- c. Uspeh projekata NVO u prethodnim konkursima koje smo raspisivali
- d. Kvalitet predloga projekta
- e. Iznos novca koji je tražen

**13. Da li su nakon završenog konkursa negde objavljeni rezultati ili omogućen uvid u liste vrednovanja i rangiranja?**

- a. Jesu, na zvaničnoj internet prezentaciji grada/opštine
- b. U štampanim i/ili elektronskim lokalnim medijima
- c. Jesu, na drugi način \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- d. Nisu objavljeni



**14. Molimo vas da upišete ukupan iznos sredstava u dinarima koji je isplaćen udruženjima/NVO po godinama:**

a. 2011. godine \_\_\_\_\_

b. 2012. godine \_\_\_\_\_

c. 2013. godine \_\_\_\_\_

---

## PRILOG 4:

# ANALIZIRANI DOKUMENTI

---

### DOKUMENTI EVROPSKE UNIJE:

- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS – The roots of democracy and sustainable development: Europe’s engagement with Civil Society in external relations, Brussels, 12.9.2012, COM(2012) 492 final);
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, COM(2013) 700 final, Brussels, 16.10.2013;
- OPINION of the European Economic and Social Committee on the role of civil society in EU-Serbia relations, REX/381, Brussels, 10 July 2013;
- Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020, DG Enlargement;  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil\\_society/doc\\_guidelines\\_cs\\_support.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf).

### PROPISI REPUBLIKE SRBIJE:

- Ustav Republike Srbije, Sl. glasnik Republike Srbije 83/2006;
- Zakon o udruženjima, Sl. glasnik Republike Srbije 51/2009;
- Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik Republike Srbije 129/2007;
- Zakon o budžetskom sistemu, Sl. glasnik Republike Srbije 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr. i 108/2013;
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Sl. glasnik Republike Srbije 62/2006, 47/2011, 93/2012 i 99/2013 Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja Sl. glasnik br. 8/12, i 94/13.

## IZVEŠTAJI, ANALIZE I ISTRAŽIVANJA

- Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja završnog računa budžeta i pravilnosti poslovanja grada Vranja za 2011. godinu, broj: 400-463/2012-01; Državna revizorska institucija; Beograd, 22.11.2012; dostupno na: [www.dri.rs/images/pdf/revizija2012/2\\_vranje2011.pdf](http://www.dri.rs/images/pdf/revizija2012/2_vranje2011.pdf);
- Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja završnog računa budžeta i pravilnosti poslovanja grada Užica za 2011. godinu, broj: 400-464/2012-01; Državna revizorska institucija; Beograd, 22.11.2012, dostupno na: [www.dri.rs/images/pdf/revizija2012/2\\_uzice2011.pdf](http://www.dri.rs/images/pdf/revizija2012/2_uzice2011.pdf);
- Evropeizacija Srbije. Građansko društvo; ur. Jelinčić J. i Đurović S; Fond za otvoreno društvo Srbija; Beograd; 2011.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

336.6:061.2(497.11)

352.075:061.2(497.11)

РАДИЋ Милосављевић, Ивана, 1979–

Delotvorni uticaj projekata udruženja finansiranih iz  
budžeta jedinica lokalne samouprave / [Ivana Radić  
Milosavljević]. – Beograd : Beogradska otvorena škola, 2015  
(Beograd : Dosije studio). – graf. prikazi, tabele. – 98 str. ; 24 cm  
Tiraž 700.

ISBN 978-86-83411-77-1

а) Локална самоуправа – Невладине организације – Србија

б) Невладине организације – Финансирање – Србија

COBISS.SR-ID 213161484



Jačanje uloge organizacija civilnog društva u razvoju zajednice i reformi javne uprave  
[www.paketpomociocd.bos.rs](http://www.paketpomociocd.bos.rs)



Stalna konferencija gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

---

### Centar za evropske integracije Beogradske otvorene škole

Masarikova 5/16  
11000 Beograd  
Srbija

Tel: +381 11 30 61 372  
Faks: +381 11 36 13 112

[reforce@bos.rs](mailto:reforce@bos.rs) | [cei@bos.rs](mailto:cei@bos.rs)

[www.eupregovori.bos.rs](http://www.eupregovori.bos.rs) | [www.bos.rs/cei](http://www.bos.rs/cei)



[facebook.com/bos.cei](https://facebook.com/bos.cei)



[twitter.com/CEI\\_BOS](https://twitter.com/CEI_BOS)

---

### Stalna konferencija gradova i opština

Makedonska 22/VIII  
11000 Beograd  
Srbija

Tel: +381 11 32 23 446  
Faks: +381 11 32 21 215

[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)

