

# SPAJALICA

KANCELARIJA ZA BUDŽETSKO I FINANSIJSKO POSLOVANJE

**BROJ 1**

APRIL 2016

## Sadržaj

INTERNA REVIZIJA KOD KORISNIKA JAVNIH SREDSTAVA.....	5
IZMENE I DOPUNE ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U 2015. GODINI.....	10
MUNICIPALNE OBVEZNICE KAO IZVOR FINANSIRANJA KAPITALNIH INVESTICIJA LOKALNE SAMOUPRAVE .....	17
PROCENA FINANSIJSKIH EFEKATA PROPISA I DRUGIH AKATA - KORAK DALJE - .....	27
UVOĐENJE RODNE KOMPONENTE U BUDŽETSKI PROCES.....	31
U SUSRET NOVOM ZAKONU O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU .....	36



# INTERNA REVIZIJA KOD KORISNIKA JAVNIH SREDSTAVA

## 1. Uvod

Sistem internih kontrola u javnom sektoru određen je članom 80. Zakona o budžetskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr.108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon i 103/2015) ( u daljem tekstu Zakon) i čine ga tri elementa:

1. finansijsko upravljanje i kontrola;
2. interna revizija i
3. harmonizacija i koordinacija finansijskog upravljanja i kontrola i interne revizije.

Element o kojem govori ovaj tekst je interne revizije i čija definicija je određena u članu 2. stav 1. tačka 51 g. spomenutog zakona i glasi: „Interna revizija je aktivnost koja pruža nezavisno objektivno uveravanje i savetodavna aktivnost, sa svrhom da doprinese unapređenju poslovanja organizacije; pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve, tako što sistematično i disciplinovano procenjuje i vrednuje upravljanje rizicima, kontrole i upravljanje organizacijom“.

## 2. Pravni osnov

Osnov za uvođenje interne revizije u javnom sektoru je član 82. Zakona. Podzakonski akti kojima se uređuje interna revizija u javnom sektoru su:

- Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru("Sl. glasnik RS", br. 99/2011 i 106/2013) i
- Pravilnik o uslovima i postupku polaganja ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru ("Sl. glasnik RS", br. 9/2014)

## 3. Planovi u internoj reviziji

Potreba za izradu planova za internu reviziju proizilazi iz razloga što se njima utvrđuju prioriteti, određuju potrebni resursi i omogućava samostalnost u radu.

Planovi koji se izrađuju za internu reviziju su:

1. strateški plan;
2. godišnji plan i
3. plan pojedinačne revizije.

### 3.1. Strateški plan

Period za koji se izrađuje strateški plan je od tri do pet godina. Bilo bi svrsishodno da period za koji se izrađuju prvi strateški planovi bude tri godine, a da se potom period za koji se izrađuje plan produžava. U slučaju značajnijih promena u subjektu interne revizije potrebno je izvršiti revidiranje strateškog plana i uskladiti ga sa novonastalim promenama.

Strateški plan pomaže da se na objektivan način odrede poslovi interne revizije i da se efikasno i ekonomično iskoriste svi resursi interne revizije.

Da bi se pripremio dobar strateški plan potrebno je studiozno uraditi sve faze koje su potrebne za izradu strateškog plana i to:

1. utvrđivanje revizijskog okruženja;
2. identifikovanje sistema koji mogu biti predmet revizije;
3. procena rizika za svaki sistem;
4. odluka o revizijskoj strategiji i
5. procena potreba revizije.

### **3.1.1. Utvrđivanje revizijskog okruženja**

Na početku izrade strateškog plana potrebno je dati odgovore na određena pitanja i to:

- na koji način rukovodstvo subjekta interne revizije prihvata kontrolu;
- koji je nivo rizika prihvatljiv za subjekat interne revizije;
- u kojoj meri su zastupljene kontrole i
- na koji se način i kojom brzinom se uočene nepravilnosti otklanjaju.

Sadržaj prvog dela strateškog plana će se sastojati iz svih činjenica do kojih smo došli kroz odgovore na navedena pitanja i uz korišćenje rezultata drugih organa koji su kontrolisali subjekat interne revizije.

Veoma je važno da se objektivno pristupi prilikom izrade ovog dela strateškog plana, jer bi se unošenjem ličnog stava revizora u velikoj meri dovelo do netačnih zaključaka i umanjio značaj planskog dokumenta.

### **3.1.2. Identifikovanje sistema koji može biti predmet revizije**

Cilj ove faze izrade strateškog plana je da se spoznaju i definišu sistemi koji po svojim ciljevima i poslovima mogu biti predmet jedne od vrsta revizije i da se u najvećoj meri, sistemi koje smo definisali, poklapaju sa ciljevim rukovodstva subjekta interne revizije.

Izvori podataka koji se koriste prilikom definisanja sistema su:

- organizaciona šema;
- godišnji izveštaji;
- poslovni planovi i
- izveštaji ranije urađenih revizija.

Nakon određivanja potencijalnih sistema potrebno je uraditi dodatne analize i to: da li su i u kojoj meri sistemi povezani, da li određeni sistemi funkcionišu u više organizacionih delova i obaviti konsultacije sa rukovodstvom koji delovi organizacije se smatraju visoko rizičnim.

Podela sistema po funkciji je određena ulogom i načinom rada internih kontrola i ulogom pojedinih delova organizacije u subjektu revizije (personalna služba, služba za informatičku podršku, finansijska služba itd.)

Sistemi se mogu klasifikovati i po modelu hijerarhije. Ovaj način identifikovanja sistema se podudara sa organizacionom šemom i ukoliko su organizacioni delovi veliki u toliko su i sistemi u manjoj meri pogodni za reviziju.

Potrebno je naglasiti da nakon identifikovanja sistema koji su predmet revizije, u strateškom planu je potrebno detaljno opisati svaki od sistema sa navođenjem uloge sistema u organizaciji, značajnije poslove koji se obavljaju u sistemu i odrediti se da li postoji potreba za određivanje podsistema.

Služba interne revizije ili interni revizor potrebno je da nakon utvrđivanja sistema za reviziju

uradi analizu nivoa povezanosti sistema, da bi mogao iskoristiti takav način planiranja revizija koji bi bio efikasniji i ekonomičniji.

### **3.1.3. Procena rizika za svaki sistem**

Za definisanje sistema potrebno je u sledećoj fazi uraditi procenu rizika. Ova faza izrade strateškog plana je najkompleksnija i zahteva da se obave razgovori sa rukovodstvom i da se utvrde karakteristike sistema za duži vremenski period.

Potrebno je odrediti sve rizike koji postoje za sisteme i organizaciju u celini. Mogući rizici su:

- 1) rizik za imovinu;
- 2) finansijski rizik;
- 3) strategijski rizik;
- 4) rizik reputacije;
- 5) rizik propisa;
- 6) rizik ugovora;
- 7) rizik upravljanja i dr.

Kod procene rizika potrebna je sistematičnost, tj. za svaki korak u proceni rizika obrazovati dokumentaciju. Dokumentacija ima za funkciju da se doneti zaključci o nivoima rizika i samim tim o načinu i redosledu revizija mogu obrazložiti rukovodstvu u kasnijim fazama donošenja strateškog plana.

Najčešće korišćen model procene rizika je izračunavanje indeksa rizika. Indeks rizika se utvrđuje na taj način što se prvo određuju faktori rizika sistema i dodeljuje im se ocena težine od 1 do 5 gde je najveći rizik ocena 5, a nakon toga se za svaki odabrani faktor rizika određuje ocena ranga takođe ocenama od 1 do 5. Ocene ranga za pojedine karakteristike, moguće je odrediti neposredno od strane revizora ili sačinjavanjem upitnika koji bi popunili rukovodioci ili odgovorni zaposleni u sistemima.

Karakteristike sistema mogu biti:

- broj transakcija;
- vrednost transakcija;
- broj zaposlenih;
- broj donetih akata;
- organizacija sistema;
- karakteristike sistema;
- složenost sistema;
- stabilnost sistema;
- uticaj sistema na druge sisteme;
- uspostavljenost internih kontrola
- osetljivost sistema i dr.

Shodno broju faktora rizika koji se koriste u tabeli prilikom određivanja indeksa rizika određuje se i brojčana vrednosti za pojedine nivoe rizika.

### **3.1.4. Odluka o revizijskoj strategiji**

U ovoj fazi izrade strateškog plana potrebno je odrediti načine i postupke kojima će se

sprovoditi revizije. Potrebno je na osnovu izračunatog indeksa rizika odrediti koji sistemi imaju koji nivo rizika, odnosno od kojeg do kojeg indeksa rizika je sistem niskog rizika, srednjeg rizika ili visokog rizika.

Potom će se u zavisnosti od raspoloživih resursa odrediti koliko će se puta u periodu važenja strateškog plana revizija raditi za koji nivo rizika. Taksativno navođenje sistema sa učestalošću vršenja revizija je osnov za izradu godišnjih planova revizija.

U sistemima koji imaju visok nivo rizika revizija bi trebala da se radi svake godine. Kod sistema sa srednjim rizikom revizija bi se radila dva puta za tri godine, dok bi se kod sistema sa niskim rizikom revizija radila jednom u tri godine.

### **3.1.5. Procena potreba revizije**

U završnom delu strateškog plana definišu se i resursi koji su potrebni da bi se uspešno i efikasno obavili planirani zadaci interne revizije. Potrebno je odrediti za koliko dana je moguće uraditi reviziju pojedinog sistema i to kako u zavisnosti od veličine sistema tako i od nivoa rizika koji je karakterističan za određeni sistem.

Potrebno je predvideti i sa koliko internih revizora je moguće uraditi planirane revizije, uzimajući u obzir optimalan broj dana koji jedan interni revizor može godišnje biti angažovan na poslovima interne revizije.

Strateški plan nakon izrade upućuje se rukovodiocu subjekta interne revizije na saglasnost.

## **3.2. Godišnji plan**

Godišnji plan je planski dokument kojim se operacionalizuje strateški plan revizije za godinu dana.

Delovi godišnjeg plana su:

1. osnovni parametri za izradu godišnjeg plana;
2. zadaci interne revizije za planiranu godinu;
3. rokovi za sprovođenje revizija;
4. potrebni resursi i
5. odrednice oko stručnog usavršavanja internih revizora.

### **3.2.1. Osnovni parametri za izradu godišnjeg plana**

Potrebno je tačno utvrditi sa kojim ljudskim resursima se raspolaže i koliko je moguće efektivnih dana ostvariti za planski period. Potrebno je uključiti u godišnji plan i moguće promene u sastavu službe interne revizije.

### **3.2.2. Zadaci interne revizije za planiranu godinu**

U ovom delu godišnjeg plana potrebno je detaljno odrediti u kojim sistemima će se vršiti revizija i odrediti prioritete zadatke za sve sisteme kao i karakteristične zadatke za pojedini sistem u zavisnosti od karakteristika za taj sistem.

### **3.2.3. Rokovi za sprovođenje revizija**

Nakon određivanja u kojim sistemima će se izvršiti revizija, u ovom delu godišnjeg plana se taksativno određuju datumi kada će se obavljati pojedine revizije. Potrebno je predvideti i

mogućnost manjih odstupanja od datih rokova, o čijim razlozima će se izvestiti rukovodilac subjekta interne revizije.

#### **3.2.4. Potrebni resursi**

Za sprovođenje planiranih obaveza potrebno je obezbediti kako ljudske tako i materijalne resurse. U ovom delu godišnjeg plana određuje se potreba za internim revizorima kao i prostor i oprema koju je potrebno obezbediti za nesmetan rad interne revizije.

#### **3.2.5. Odrednice oko stručnog usavršavanja internih revizora**

Radi kvalitetnog ispunjenja profesionalnih obaveza internih revizora potrebno je u godišnjem planu predvideti stručno usavršavanje, kao i potrebnu literaturu za internu reviziju.

Tokom izrade godišnjeg plana potrebno je obratiti pažnju na sledeće:

- da li je u subjektu revizije bilo promena koje nisu uključene u strateški plan;
- da li je došlo do promena u oceni rizika za pojedine sisteme i
- da li je urađeno sve što je po prethodnom godišnjem planu planirano.

Godišnji plan nakon izrade upućuje se rukovodiocu subjekta interne revizije na saglasnost.

### **3.3. Plan pojedinačne revizije**

Na osnovu donetog godišnjeg plana interne revizije i dobijene saglasnosti na godišnji plan, tokom godine planiraju se pojedinačne revizije. Plan pojedinačne revizije predstavlja detaljan i hronološki određen red aktivnosti po kojem će se revizija obavljati.

Da bi se prikupile potrebne informacije za izradu plana pojedinačne revizije potrebno je najpre uraditi preliminarni pregled dela subjekata interne revizije gde će se obavljati revizija. Smisao preliminarnog pregleda je da se tačnije utvrde ciljevi revizije i odrede prioritetne oblasti na koje će se tokom revizije obratiti dodatna pažnja kao i tačnije odrediti dužine pojedinih etapa u reviziji.

Preliminarnim pregledom ćemo:

- pregledati organizacionu šemu sistema koji revidiramo;
- pregledati planove koji su doneti za taj sistem;
- pregledati izveštaje i zapisnike o izvršenim kontrolama i revizijama;
- obaviti razgovor sa rukovodstvom da bi se utvrdili ciljevi sistema i
- pregledati propise koji se primenjuju u sistemu gde se vrši revizija.

Značaj sastanka sa rukovodstvom sistema koji je predmet revizije je nesporan i na njemu interni revizor treba da:

- utvrdi ciljeve sistema;
- odredi rizike aktivnosti koje sistem obavlja;
- utvrdi linije izveštavanja u sistemu;
- dogovori trajanje revizije
- utvrdi da li postoji upravljanje rizicima.

Nakon sprovedenih svih prethodno iznetih radnji pristupa se izradi plana pojedinačne revizije. Ovaj plan može da ima formu tabelarnog prikaza ili neke druge forme, ali je potrebno da ima sledeće elemente:



1. referentni broj plana;
2. revizora ili tim revizora zaduženih za predmetu reviziju;
3. deo organizacije ili organa koji se revidira;
4. predmet revizije;
5. aktivnosti koje se obavljaju u sistemu;
6. opšte informacije koje bi pomogle u reviziji;
7. nalaze prethodne revizije, ako postoje;
8. osobe koje su zadužene za kontakt;
9. ciljeve revizije;
10. obim revizije;
11. potencijalne probleme u sistemu;
12. tehniku kojom će se obavljati revizija;
13. primedbe i
14. tačno utvrđeni rokovi za pojedine faze u reviziji.

Plan pojedinačne revizije je akt koji se razmatra na početnom sastanku revizije sa rukovodiocem subjekta interne revizije i ostalim učesnicima. Ukoliko ne postoje primedbe na plan pojedinačne revizije, postaje planski akt po kome se obavlja revizija.

#### **4. Vrste revizija**

Vrste revizija su:

- 1) Revizija sistema je analiza i ocena kvaliteta, adekvatnosti, pouzdanosti i efikasnosti funkcionisanja internih kontrolnih mehanizama i procedura u organizaciji;
- 2) Finansijska revizija je analiza i ocena kontrola koje obezbeđuju tačnost i potpunost računovodstvenih podataka i finansijskih izveštaja;
- 3) Revizija uspešnosti (performansi) je analiza i ocena upotrebe i korišćenja resursa na ekonomičan, efikasan i efektivan način radi ostvarivanja ciljeva organizacije, kao i ocena opravdanosti i adekvatnosti ovih ciljeva;
- 4) Revizija informacionih tehnologija je analiza i ocena postupaka, procedura i korišćenja elektronskih informacionih sistema koji se odnose na bezbednost, poverljivost, integritet i raspoloživost informacija i informacionih sistema, kao sredstva za ostvarivanje ciljeva organizacije;
- 5) Revizija usklađenosti je analiza i ocena usklađenosti poslovanja organizacije sa zakonima, propisima, internim aktima i odredbama ugovora.

##### **4.1. Revizija sistema**

Revizija koja je najsveobuhvatnija i koju najčešće primenjuje interna revizija u javnom sektoru je revizija sistema. Zadaci koji treba da se ostvare primenom revizije sistema su:

- 1) ocena kvaliteta donetih i primenjivanih internih kontrolnih mehanizama i procedura kod korisnika javnih sredstava;
- 2) analiza da li su procedure i pravila koja se primenjuju kod korisnika javnih sredstava adekvatna odnosno primerena tom korisniku;
- 3) ocena da li su kontrolni mehanizmi pouzdani na duži ili kraći rok i koliki je nivo njihove pouzdanosti i

- 4) analiza da li kontrolni mehanizmi i donete procedure ostvaruju efekte koji su planirani prilikom njihovog uspostavljanja.

Nakon urađene revizije sistema po napred navedenim zadacima moguće je formirati stav u pogledu pouzdanosti sistema funkcionisanja kontrolnih mehanizama i pružiti uveravanje rukovodstvu korisnika javnih sredstava o nedostacima i prednostima sistema, te pružiti pomoć svim učesnicima u sistemu radi ostvarivanja planiranih ciljeva.

Faze u sprovođenju revizije sistema su:

- 1) priprema i planiranje revizije;
- 2) utvrđivanje ciljeva kontrola i očekivanih kontrola;
- 3) utvrđivanje i identifikovanje sistema;
- 4) identifikovanje internih kontrola;
- 5) ocena kontrola;
- 6) testiranje kontrola;
- 7) donošenje zaključaka;
- 8) revizorski izveštaj i program mera.

#### **4.2. Finansijska revizija**

Finansijska revizija je ograničena na analizu i ocenu kontrola koje se odnose na finansijski deo sistema, odnosno na knjigovodstvene evidencije i finansijske izveštaje. Osnovni cilj internih revizora kada se vrši finansijska revizija nisu bročane vrednosti, nego primena pravila i kontrola koje dovode do tačnosti knjigovodstvene dokumentacije i finansijskih izveštaja.

Predmet finansijske revizije je, ocena da li računovodstvena dokumentacija predstavlja prikaz realnih aktivnosti korisnika javnih sredstava i da li su računovodstveni podaci i finansijski izveštaji pripremljeni u skladu sa računovodstvenim politikama, zakonima i propisima.

Pored navedenog, finansijska revizija ima za cilj i identifikovanje, testiranje i ocenu adekvatnosti svih internih kontrolnih aktivnosti u celokupnom procesu, od evidentiranja promena, formiranja dokumentacije i sumiranja računovodstvenih podataka u finansijske izveštaje.

Posebnu pažnju prilikom finansijske revizije potrebno je obratiti na identifikovanje rizika koji nisu pokriveni kontrolnim aktivnostima i koji mogu imati za posledicu netačnosti u finansijskim izveštajima, sve do mogućnosti pronevere.

Faze u sprovođenju finansijske revizije:

- 1) identifikovanje i evidentiranje celokupne dokumentacije;
- 2) određivanje ciljeva revizije;
- 3) testiranje i ocena kontrola i
- 4) donošenje zaključaka i izveštavanje.

#### **4.3. Revizija uspešnosti**

Aktivnost interne revizije na oceni uspešnosti upotrebe resursa radi ostvarivanja ciljeva i analize opravdanosti zadatih ciljeva, predstavlja reviziju uspešnosti. Kroz sprovođenje revizije uspešnosti potrebno je utvrditi na koji način i u kojoj meri korisnik javnih sredstava uspeva da primeni principe ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Revizija uspešnosti je slična reviziji sistema sa jednom bitnom razlikom, a to je, da je revizija sistema usmerena na ocenu adekvatnosti kontrolnih funkcija, a revizija uspešnosti na ocenu rezultata sistema koji je predmet revizije.

Uspešno sprovođenje revizije uspešnosti podrazumeva:

- 1) nedvosmisleno određenje predmeta revizije;
- 2) korišćenje i internih i eksternih podataka;
- 3) određivanja parametara sa kojima se može brojčano iskazati rezultat predmeta revizije;
- 4) uporedna analiza različitih perioda poslovanja i analiza sličnih korisnika javnih sredstava;

Tokom revizije uspešnosti potrebno je i analizirati i oceniti primenu programa koji je donelo rukovodstvo korisnika javnih sredstava. Revizija programa podrazumeva:

- 1) ocenu uspešnosti mera koje su određene u programu;
- 2) nivo uspešnosti ostvarenja funkcije korisnika javnih sredstava u odnosu na planirane;
- 3) analizu poštovanja zakona i propisa koji se odnose na programe;
- 4) određivanje faktora koji sprečavaju kvalitetno ostvarivanje programa i
- 5) ocenu fleksibilnosti rukovodstva za promenama mera i aktivnosti radi uspešnijeg ostvarivanja ciljeva.

Revizija uspešnosti se sprovodi kroz iste faze kao i revizija sistema, sa akcentom na oceni rezultata sistema.

#### **4.4 Revizija informacionih tehnologija**

Analiza i ocena funkcionisanja tehnološkog dela poslovnog procesa je revizija informacionih tehnologija. Testiranja koja se obavljaju tokom ove vrste revizije su:

- 1) provera sigurnosti i pouzdanosti poslovnih procesa;
- 2) kontrola načina planiranja i organizovanja informacionih procesa i
- 3) provera da li se informacioni poslovi obavljaju na efikasan, ekonomičan i efektivan način.

Način na koji se sprovodi revizija informacionih tehnologija je ocena internih kontrola koje se primenjuju na informacione i komunikacione tehnologije, sa ukazivanjem da su revizoru potrebna specijalizovana znanja i stručnost iz oblasti informacionih tehnologija.

Konkretna obaveza revizora informacionih tehnologija su:

- 1) pomoć prilikom planiranja organizacije i strategije;
- 2) identifikovanje oblasti koje nose najveći rizik;
- 3) kontrola razvoja sistema;
- 4) kontrola aplikacija, odnosno da li se ostvaruju očekivani izlazni podaci;
- 5) ocena da li postoji kontrola na koji način informacioni sistem komunicira sa svojim okruženjem;
- 6) analiza postojanja i funkcionisanja kontrolnih mehanizama za sistem razmene podataka između korisnika informacionog sistema, sa posebnim osvrtom na bezbednost celog sistema;
- 7) ocena mogućeg uticaja lokalnih, odnosno personalnih aplikacija na ceo sistem i
- 8) reviziju ugovornih obaveza, radi otklanjanja visokog nivoa zavisnosti od malog broja

dobavljača.

Revizija informacionih tehnologija obavlja se po istim fazama kao i revizija sistema.

#### **4.5 Revizija usklađenosti**

Osnovni cilj revizije usklađenosti poslovanja se deli na podciljeve usklađenosti sa:

- 1) zakonima i podzakonskim aktima;
- 2) internim aktima i
- 3) ugovorima.

Revizija usklađenosti poslovanja sa zakonskim i podzakonskim aktima i internim aktima korisnika javnih sredstava, se vrši periodično i kao predmet revizije je usklađenost poslovanja sa propisima. Posebnu pažnju kod ove vrste revizije potrebno je obratiti kod donošenja novih i izmene postojećih propisa, a u skladu sa dinamikom promena planirati sprovođenje ove vrste revizije.

Revizija usklađenosti ugovora ima zadatak pregleda, ocene i izveštavanja o ugovorima koje zaključuje korisnik javnih sredstava u svom poslovanju. Tokom ove vrste revizije potrebno je iskontrolisati:

- 1) u kojoj meri interna akta regulišu zaključivanje ugovora;
- 2) da li postoje procedure za kontrolu svih faza ugovora;
- 3) u kojoj meri se poštuju kontrolni mehanizmi izvršavanja ugovora i
- 4) primenljivost procedura za otkrivanje i sprečavanje pronevera i zloupotreba ugovora.

Faze revizije ugovora su:

- 1) kontrola dokumentacije koja je podloga za zaključivanje ugovora;
- 2) povremena kontrola tokom izvršenja ugovora;
- 3) uticaj sistema ugovaranja na uspešnost poslovanja i
- 4) pregled rezultata nakon realizacije ugovora.

Potrebno je naglasiti da tokom revizija uspešnosti ugovora treba sprovoditi više faza istovremeno, radi nezavisnog uticaja revizije na sam proces ugovaranja i sprečavanja mogućih zloupotreba.

*Autor:*  
**Lazar Ignjatov**

## IZMENE I DOPUNE ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA U 2015. GODINI

Propisi kojima je uređen sistem javnih nabavki u Republici Srbiji su u velikoj meri usklađeni sa pravnim tekovinama Evropske unije u toj oblasti. To je konstatovala i Evropska komisija u svom izveštaju u okviru pregovaračkog procesa za pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji (na javne nabavke odnosi se Poglavlje broj 5), pa je u okviru navedenog dokumenta („Screening Report“) i konstatovano da pregovori za tu oblast mogu da počnu, bez potrebe da budu ispunjeni neki posebni uslovi u tom pogledu. Naime, Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, br. 124/12 i 14/15 - u daljem tekstu: ZJN), koji se primenjuje od 01.04.2013. godine, predstavljao je značajan doprinos unapređenju sistema javnih nabavki u Republici Srbiji, naročito u pogledu povećanja transparentnosti postupka javne nabavke i zaštite konkurencije. Ovaj Zakon je u velikoj meri usklađen sa direktivama Evropske unije koje uređuju oblast javnih nabavki, što je posebno važno imajući u vidu da se Republika Srbija nalazi u procesu pristupanja Evropskoj uniji i obavezna je da domaću regulativu u oblasti javnih nabavki usklađuje sa direktivama i drugim relevantnim aktima EU.

Bez obzira na navedeno, dve godine posle primene ZJN, nadležne institucije iz oblasti javnih nabavki (pre svih, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki), naručioci i ponuđači ukazali su na potrebu daljeg jačanja sistema javnih nabavki i izmene i dopune ZJN, kako bi se povećali, pre svega, efikasnost i ekonomičnost postupaka javnih nabavki, kao i intenzitet konkurencije. Takođe, u 2014. godini donete su tri nove direktive Evropske unije u ovoj oblasti (Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama; Direktiva 2014/25/EU o nabavkama od strane subjekata koji posluju u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga; Direktiva 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesiji), sa kojima države članice moraju da se usklade u roku od 24 meseca (osim za elektronske nabavke kod kojih je rok 54 meseca). To je, svakako, bila prilika da se neka nova rešenja tih direktiva usvoje i u našim propisima koji uređuju sistem javnih nabavki i da se tako, sa jedne strane, omogući dalje unapređenje tog sistema sa stanovišta njegove efikasnosti, ali, sa druge strane, da se izvrši i dodatno usklađivanje navedenih propisa sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti javnih nabavki. U vezi sa tim, važno je i istaći da je Strategijom razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2014 - 2018. godine („Službeni glasnik RS“, broj 122/2014) i Akcionim planom za sprovođenje Strategije za period 2014–2015. godine, predviđena izmena regulative u oblasti javnih nabavki u 2015. godini kako bi se postupci javnih nabavki učinili efikasnijim, kao i da bi se nastavio proces daljeg usklađivanja sa pravnim tekovinama EU i to sa novim direktivama iz 2014. godine.

Upravo se iz pomenute Strategije može zaključiti da efikasnost postupka javne nabavke nije bila na odgovarajućem nivou, te da su naručioci suviše vremena gubili na ispunjenje niza nepotrebnih formalnih zahteva, zbog čega je postupak javne nabavke trajao dugo, a što je sve imalo za posledicu nemogućnost da se obezbede preduslovi za nesmetano obavljanje svih poslova iz njihove nadležnosti. Sa druge strane, prosečan broj ponuda po zaključenom ugovoru, kao standardan pokazatelj intenziteta konkurencije u javnim nabavkama, ukazao je da je intenzitet konkurencije u 2014. godini bio svega 2,6 (prosečan broj ponuda po postupku javne nabavke), što je najniži nivo u protekle četiri godine. Takođe, na nizak nivo konkurencije u prethodnih par godina, ukazivao je i podatak da je čak svaki peti obustavljeni postupak, obustavljen upravo iz razloga što nije dobijena ni jedna ponuda, kao i da je gotovo u polovini sprovedenih postupaka dobijena samo jedna ponuda.

S obzirom na sve navedene okolnosti, koje su ukazivale na neodložnu potrebu da se izmeni ZJN, u toku jula 2015. godine je sproveden brz zakonodavni proces u kojem je donet Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ("Službeni glasnik RS", br. 68 od 4. avgusta 2015. godine; u daljem tekstu: Zakon o izmenama i dopunama), koji je stupio na snagu 12. avgusta 2015. godine. Brzina navedenog zakonodavnog procesa nije predlagaču izmena i dopuna ZJN omogućila da u pripremu novih rešenja, i izmenu postojećih, u punoj meri uključi predstavnike svih nadležnih institucija i drugih relevantnih faktora (recimo, predstavnika ponuđača, kao i međunarodnih i nevladinih organizacija). Zbog toga se, bez obzira na nesumnjivo nastojanje predlagača, može postaviti pitanje kako će teći primena dopunjenih i izmenjenih odredbi ZJN i u kojoj meri će pravila koja sadrže biti dovoljno jasna i adekvatna da bi ostvarila svrhu njihovog donošenja.

U ovom tekstu će biti predstavljene najvažnije izmene i dopune ZJN, uz napomenu autora da se, prema prelaznim odredbama Zakona o izmenama i dopunama, iste primenjuju na postupke koji su započeti posle 12. avgusta 2015. godine, u kom pogledu je relevantan datum donošenja odluke o pokretanju postupka.

Kao prvo, izmenjen je pojam naručioca, tako što je predlagač izmena i dopuna ZJN nastojao da isti bude dotano usklađen sa članom 2. nove Direktive 2014/24/EU. Naime, Direktiva 2014/24/EU pravi razliku između dve glavne kategorije naručilaca: 1) državni, regionalni ili lokalni organi („javni organi“) i 2) javnopravna tela. Javni organi definisani su kao „državni, regionalni ili lokalni organi.“ Ova definicija obuhvata sve državne subjekte, a ne samo izvršnu granu vlasti u državi, tj. državnu upravu i teritorijalne ili lokalne vlasti. Termin „država“ takođe obuhvata sva tela koja imaju zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. ZJN do izmena nije na takav način preneo ovu kategoriju naručioca, već je upućivao na korisnike budžetskih sredstava u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem. Sa druge strane, član 2. Direktive 2014/24/EU, kao naručioca određuje „javnopravno telo“ koje je osnovano sa posebnim ciljem zadovoljenja potreba od opšteg interesa, a koje nema industrijski ili komercijalni karakter. Definicija naručioca u ZJN pre izmena nije imala pomenutu odrednicu „koje nema industrijski ili komercijalni karakter“, te su se u krug naručilaca po ZJN svrstavali i oni subjekti koji takav status ne bi imali po direktivama, imajući u vidu da posluju u uslovima tržišne konkurencije. Pojam naručioca je izmenjen i u pogledu naručilaca iz oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga.

Zakonom o izmenama i dopunama uvedeni su i novi izuzeci koji su predviđeni novom Direktivom 2014/24/EU, a ujedno su redefinisani neki od postojećih izuzetaka. U vezi sa izuzetkom koji se odnosi na zasnivanje radnog odnosa, precizirano je da se isti, pored ugovora o privremenim i povremenim poslovima, odnosi i na sve druge oblike rada van radnog odnosa u smislu Zakona o radu, izuzev ugovora o delu (osim onih u oblasti kulture, nauke i obrazovanja do određene vrednosti na godišnjem nivou). U nabavke na koje se ZJN ne primenjuju, dodate su i nabavke koje su izuzete u skladu sa Direktivom 2014/24/EU, i to usluge kredita, nabavke nepokretnosti i prava u vezi sa njima, kao i određene pravne usluge (pre svega, angažovanje advokata u cilju zastupanja pred nadležnim sudovima u zemlji i inostranstvu, ili pred drugim institucijama i nadležnim organima). Takođe, sada je propisana i mogućnost izuzeća od primene postupka javne nabavke pod određenim uslovima u slučaju nabavki između povezanih lica (tzv. „In house“ nabavke).

Novina je i propisivanje obaveze objavljivanja odluka o dodeli ugovora na Portalu javnih

nabavki od strane naručioca, umesto dosadašnjeg dostavljanja tih odluka ponuđačima, a sve u cilju dodatnog povećanja efikasnosti i transparentnosti postupka javne nabavke. Na taj način se uvodi i veća izvesnost u postupak zaštite prava, budući da je trenutak upoznavanja ponuđača sa odlukom o dodeli ugovora relevantan kao momenat od kada teče rok za podnošenje zahteva za zaštitu prava.

Zakonom o izmenama i dopunama predviđena je nova obaveza Uprave za javne nabavke da sačini model internog plana za sprečavanje korupcije u javnim nabavkama, na osnovu kojih će naručioci koji imaju nabavke na godišnjem nivou veće od milijardu dinara da sačine interne planove za borbu protiv korupcije, a koje će biti dužni da objave na svojim internet stranicama. Takođe, brisana je obaveza da naručioci koji imaju javne nabavke preko jedne milijarde dinara formiraju posebne službe za kontrolu, s obzirom da ova mera nije dala rezultate.

Što se tiče izmena i dopuna u pogledu pojedinih faza samih postupaka javnih nabavki, nova je i obaveza za naručioca da objavi odluku o priznavanju kvalifikacije (u kvalifikacionom postupku) na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici, kao i odluku o isključenju kandidata sa liste kandidata. Takođe, predviđena je mogućnost sprovođenja pregovaračkog postupka sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda iz člana 35. stav 1. tačka 1) ZJN i u postupku javne nabavke nakon kojeg se zaključuje okvirni sporazum, a u kojem naučilac dobije sve neprihvatljive ponude. Isto tako, predviđena je mogućnost sprovođenja pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda iz člana 36. stav 1. tačka 1) ZJN i u postupku javne nabavke u slučaju zaključenja okvirnog sporazuma. Pored navedenog, predviđeno je da se pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda iz člana 36. stav 1. tač. 4) i 5) - dodatne isporuke dobara i dodatne usluge i radovi, sada može primeniti (podrazumeva se ako su za to ispunjeni propisani uslovi), bez obzira koja vrsta postupka javne nabavke je primenjena prilikom zaključenja prvobitnog ugovora i ako od zaključenja istog nije proteklo više od tri godine, umesto dve godine kako je prethodno bilo propisano u ZJN. Precizirana je i jedna obaveza naručioca koju ima u toku sprovođenja određenih pregovaračkih postupaka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, pa je predviđeno da je dužan da nakon donošenja odluke o pokretanju pregovaračkog postupka, istovremeno sa slanjem poziva za podnošenje ponuda, objavi obaveštenje o pokretanju postupka koje sadrži podatke iz Priloga3E i konkursnu dokumentaciju.

Povećan je limit za postupak javne nabavke male vrednosti na 5.000.000 dinara (s tim da je donja granica, ispod koje se ne primenjuju odredbe ZJN, postavljena na 500,000 dinara) i određeno je da u toj vrsti postupka naručilac više nema obavezu da, pored objavljivanja na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici, poziv za podnošenje ponuda pošalje na adrese tri potencijalna ponuđača. Takođe, predviđena je i nova mogućnost sprovođenja postupka javne nabavke male vrednosti, bez obzira na procenjenu vrednost javne nabavke, u slučaju nabavki usluga iz Priloga 2, kao što su: zdravstvene i socijalne usluge; pravne usluge (osim nabavki pravnih usluga iz člana 7. Zakona); usluge hotela i restorana; usluge obrazovanja i usluge profesionalnog osposobljavanja i usluge u oblastima rekreacije, kulture i sporta. Gornja granična vrednost za javne nabavke male vrednosti u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga određena je na 10.000.000 dinara.

U pogledu okvirnog sporazuma, Zakonom o izmenama i dopunama je propisano da naručilac može da zaključi okvirni sporazum nakon sprovedene bilo koje vrste postupka javne nabavke, za razliku od ranijeg rešenja koje je podrazumevalo zaključivanje okvirnog sporazuma samo nakon sprovedenog otvorenog ili restriktivnog postupka. Dodatno su, takođe, precizirana određena pitanja

kod okvirnih sporazuma. Sada se okvirni sporazum može zaključiti sa jednim ili više ponuđača (što podrazumeva i dva ponuđača), a naručilac je dužan da u pozivu za podnošenje ponuda, odnosno prijava navede sa koliko ponuđača zaključuje okvirni sporazum, s tim da ukoliko naručilac ne dobije unapred određeni broj prihvatljivih ponuda, može da zaključi okvirni sporazum sa manjim brojem ponuđača, odnosno i sa jednim. Precizirano je da okvirni sporazum sada mogu koristiti samo naručioci koji su navedeni u samom sporazumu ili se na osnovu sporazuma jasno može utvrditi kojim naručiocima je namenjen. Ugovori o javnoj nabavci koji se zaključuju na osnovu okvirnog sporazuma moraju se sada dodeliti pre završetka trajanja okvirnog sporazuma, s tim da je određeno da se trajanje pojedinih ugovora zaključenih na osnovu okvirnog sporazuma ne mora podudarati sa trajanjem tog sporazuma, već po potrebi može trajati kraće ili duže. Nova su i pravila postupanja kod zaključenja pojedinačnih ugovora na osnovu okvirnog sporazuma.

Izbrisana je obaveza za naručioce čija ukupna vrednost javnih nabavki na godišnjem nivou prelazi iznos od 700.000.000 dinara, da uspostave informacioni sistem i primenjuje elektronsku licitaciju, te su dodatno uređena pitanja centralizacije javnih nabavki. Tako je precizirano da telo za centralizovane javne nabavke može biti obrazovano od strane više naručilaca. Takođe, brisana je odredba koja predviđa da na odluku naručioca, odnosno sporazum naručilaca o osnivanju tela za centralizovane javne nabavke saglasnost daje Uprava za javne nabavke. Isto tako, precizirano je da jedan naručilac može ovlastiti drugog naručioca da u njegovo ime i za njegov račun sprovede postupak javne nabavke ili preduzme određene radnje u tom postupku, čime je vraćeno rešenje koje je sadržao Zakon o javnim nabavkama iz 2008. godine.

Pravila planiranja nabavki sada su svedena na razumnu meru, kako u pogledu obaveznih elementa plana nabavki, tako i u pogledu mogućnosti izmena plana nabavki. Ujedno propisano je objavljivanje planova nabavki na Portalu javnih nabavki, umesto dostavljanja Upravi za javne nabavke i Državnoj revizorskoj instituciji putem aplikativnog softvera, koji je predstavljao dodatno opterećenje.

Propisane su još četiri nove vrste oglasa o javnoj nabavci, od kojih tri oglasa postoje i u važećim odredbama ZJN, ali nisu navedeni u članu 55. ZJN. Ujedno, propisano je i obaveštenje o poništenju postupka javne nabavke kao vrsta oglasa, s obzirom da u slučaju zaštite prava nedostaje oglas na osnovu kojeg bi se jasno moglo zaključiti da je javna nabavka poništena u celini (a samim tim i okončana) usvajanjem zahteva za zaštitu prava od strane naručioca ili Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Promenjen je i član ZJN u vezi objavljivanja prethodnog obaveštenja, s obzirom da član 48. Direktive 2014/24/EU ne zahteva obavezno objavljivanje ovog oglasa, niti isti vezuje sa vrednošću ugovora, odnosno sa procenjenom vrednošću javne nabavke. Prema novoj Direktivi 2014/24/EU, objavljivanje prethodnog obaveštenja naručiocu omogućava samo da, nakon propisno objavljenog tog oglasa, skрати rok za podnošenje ponuda, te je u tom pravcu i korigovana odredba člana 59. ZJN.

Sadržina konkursne dokumentacije korigovana je i usklađena sa uvođenjem usluge kredita kao izuzetka od primene ZJN, te se iz tog razloga brišu odredbe u vezi kreditnog zahteva. Ujedno, vrši se korekcija u pogledu mogućnosti da jedino bankarska garancija bude sredstvo obezbeđenja za ispunjenje ugovornih obaveza u slučaju sprovođenja postupka javne nabavke čija je procenjena vrednost veća od iznosa iz člana 57. ZJN.

Novina je i to da zainteresovano lice može, pri zahtevanju dodatnih informacija ili pojašnjenja od



naručioca u vezi sa pripremanjem ponude, da ukaže naručiocu i na eventualno uočene nedostatke i nepravilnosti u konkursnoj dokumentaciji. Navedeno je važno i jer se Zakonom o izmenama i dopunama podnošenje zahteva za zaštitu prava i osporavanje vrste postupka, sadržine poziva za podnošenje ponuda ili konkursne dokumentacije sada vezuje i za činjenicu da li je podnosilac zahteva prethodno ukazao naručiocu na eventualne nedostatke i nepravilnosti, a naručilac iste nije otklonio.

Kao novina u ZJN, uvedena je i mogućnost da naručilac u svim postupcima javnih nabavki može da traži od ponuđača izjavu kojom pod punom materijalnom i krivičnom odgovornošću potvrđuje da ispunjava uslove, umesto dokaza u pogledu ispunjenosti uslova za učešće, s tim da će u tom slučaju naručilac pre donošenja odluke o dodeli ugovora zatražiti od najpovoljnijeg ponuđača da dostavi kopiju traženih dokaza, a ima mogućnost i da zatraži na uvid original ili overenu kopiju svih ili pojedinih dokaza. Pri tome, naručilac može i od ostalih ponuđača da zatraži dostavljanje svih ili pojedinih dokaza.

Sada je precizirano i da finansijski kapacitet u vidu godišnjeg prihoda, ukoliko se kao dodatni uslov za učešće zahteva od potencijalnih ponuđača, ne sme da bude veći od dvostruke procenjene vrednosti javne nabavke, a pored toga je i korigovana obavezna sadržina sporazuma kojim se ponuđači iz grupe ponuđača međusobno i prema naručiocu obavezuju na izvršenje javne nabavke, pa su kao obavezna sadržina sporazuma ostali samo oni podaci koji i jesu bitni za izvršenje ugovora (podaci o članu grupe koji će biti nosilac posla, kao i opis poslova svakog od ponuđača iz grupe).

Što se tiče negativnih referenci, sada je predviđeno odbijanje ponude u slučaju postojanja negativne reference samo kao mogućnost za naručioca, ne i kao obaveza, te u tom smislu nije potrebno voditi spisak negativnih referenci, tako da su pravila u vezi spiska negativnih referenci brisana.

Promenjeni su i rokovi za podnošenje ponuda. Tako rok za podnošenje ponuda u otvorenom postupku, odnosno prijava u restriktivnom i kvalifikacionom postupku i konkurentnom dijalogu ne može biti kraći od 35 dana, ako je reč o javnim nabavkama iznad vrednosti iz člana 57. ZJN, a ako je za navedene nabavke objavljeno prethodno obaveštenje, rok se može skratiti na 20 dana, pod uslovom da je naručilac objavio prethodno obaveštenje u roku od najmanje 35 dana, a najviše 12 meseci pre objavljivanja poziva. Takođe, za nabavke čija je procenjena vrednost niža od granične vrednosti iz člana 57. ZJN, propisana je mogućnost skraćivanja roka na 15 dana, pod uslovom da je naručilac objavio prethodno obaveštenje u roku od najmanje 35 dana, a najviše 12 meseci. Takođe precizira se da ukoliko naručilac sprovodi pregovarački postupak iz člana 35. stav 1. tačka 1) Zakona i odluči da pozove samo i sve ponuđače koji su učestvovali u otvorenom, restriktivnom ili kvalifikacionom postupku ili konkurentnom dijalogu da dopune svoje ponude, tako da ih učine prihvatljivim, određuje rok primeren vremenu potrebnom za dopunu ponude.

Drugačije se Zakonom o izmenama i dopunama uređuje obavezna sadržina izveštaja o stručnoj oceni ponuda, tako što se brišu kao obavezni elementi: podaci iz plana nabavke koji se odnose na predmetnu javnu nabavku; eventualna odstupanja od plana nabavki sa obrazloženjem; ako je sproveden postupak koji nije otvoren ili restriktivni postupak, razlozi i okolnosti koje opravdavaju primenu tog postupka; ako se postupak javne nabavke sprovodi zajedno sa drugim naručiocem u skladu sa članom 50. Zakona, osnovni podaci o tom naručiocu; ako je podneta samo jedna ponuda, mišljenje komisije o razlozima koji su uzrokovali podnošenje jedne ponude i predlog mera koje treba preduzeti da se u narednim postupcima obezbedi konkurencija u postupku; ako

su sve ponude neodgovarajuće ili neprihvatljive mišljenje komisije o razlozima koji su uzrokovali podnošenje takvih ponuda i opis načina na koji je određena procenjena vrednost. Sa druge strane, predviđeno je da odluka o dodeli ugovora sadrži podatke iz izveštaja o stručnoj oceni ponuda i da se objavljuje na Portalu javnih nabavki, kao i odluka o obustavi postupka javne nabavke. Ujedno, predviđena je mogućnost da ako pojedini podaci iz odluke predstavljaju poslovnu tajnu u smislu zakona kojim se uređuje zaštita poslovne tajne ili predstavljaju tajne podatke u smislu zakona kojim se uređuje tajnost podataka, ti podaci iz odluke se ne moraju objaviti, s tim da je naručilac dužan da odluku u izvornom obliku dostavi Upravi za javne nabavke i Državnoj revizorskoj instituciji. Takođe, sada je predviđeno da naručilac može dodeliti ugovor ponuđaču čija ponuda sadrži ponuđenu cenu veću od procenjene vrednosti javne nabavke, ako nije veća od uporedive tržišne cene i ako su ponuđene cene u svim odgovarajućim ponudama veće od procenjene vrednosti javne nabavke, bez obzira koja vrsta postupka je sprovedena (prethodno, pre izmena, zahtevano je da to mora da bude samo otvoreni postupak).

Zakonom o izmenama i dopunama je drugačije uređena mogućnost izmene ugovora tokom njegovog trajanja. Naime, sada je predviđena i mogućnost da naručilac nakon zaključenja ugovora o javnoj nabavci, bez sprovođenja postupka javne nabavke poveća obim predmeta nabavke, s tim da se vrednost ugovora može povećati maksimalno do 5% od ukupne vrednosti prvobitno zaključenog ugovora, pri čemu ukupna vrednost povećanja ugovora ne može da bude veća od vrednosti iz člana 39. stav 1. Zakona (5.000.000 dinara), odnosno člana 124a za naručioce iz oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga (10.000.000 dinara), pod uslovom da je ta mogućnost jasno i precizno navedena u konkursnoj dokumentaciji i ugovoru o javnoj nabavci.

Zakonom o izmenama i dopunama uređene su, po prvi put u samom ZJN, javne nabavke radi otklanjanja posledica elementarnih nepogoda i tehničko – tehnoloških nesreća - udesa. Naime, važeći Zakon o javnim nabavkama nije imao takve odredbe, osim izuzeća od primene tog zakona, pored ostalog, i u slučaju nabavki koje se sprovode radi obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u slučajevima elementarnih nepogoda ili tehničko-tehnoloških nesreća čije posledice ugrožavaju živote ili zdravlje ljudi ili životnu sredinu, u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita od takvih nepogoda ( član 7. stav 1. tačka 3) Zakona).

U proceduri zaštite prava brisana je obaveza da veštak za javne nabavke mora da ima položeni stručni ispit za službenika za javne nabavke i jedino je potrebno da to budu lica koja su upisana u registar stalnih sudskih veštaka, a što podrazumeva da poseduju stručna znanja i praktična iskustva u određenoj oblasti veštačenja i da ispunjavaju uslove predviđene Zakonom o sudskim veštacima. Takođe, redefinisana je i aktivna legitimacija za podnošenje zahteva za zaštitu prava. U tom pogledu aktivna legitimacija za zainteresovano lice se ograničava na lice koje ima ili je imalo interes za dodelu ugovora, odnosno okvirnog sporazuma u konkretnom postupku javne nabavke i koje je pretrpelo ili bi moglo da pretrpi štetu zbog postupanja naručioca protivno odredbama Zakona. Izmenjene su i odredbe u vezi načina podnošenja zahteva za zaštitu prava (zahtev se podnosi naručiocu, a kopija se istovremeno dostavlja Republičkoj komisiji), ali je i uvedeno novo pravilo (već pomenuto) da se zahtev za zaštitu prava kojim se osporava vrsta postupka, sadržina poziva za podnošenje ponuda ili konkursne dokumentacije može podneti ukoliko je podnosilac zahteva u skladu sa odredbom člana 31. ovog Zakona prethodno ukazao naručiocu na eventualne nedostatke i nepravilnosti, a naručilac iste nije otklonio. Ujedno, precizirano je pravilo koje je već uspostavljeno u radu Republičke komisije, a koje sprečava naručioca da nakon isteka propisanih

rokova za podnošenje zahteva za zaštitu prava (sedam dana pre isteka roka za podnošenje ponuda, odnosno tri dana u postupku javne nabavke male vrednosti i kvalifikacionom postupku) vrši izmene konkursne dokumentacije koje nisu praćene produženjem roka za podnošenje ponuda. Izvršena je i izmena u pogledu dana od kog se računaju rokovi za zaštitu prava nakon donošenja odluka naručioca (odluke o dodeli ugovora, odluke o obustavi postupka), te se umesto dosadašnjeg računanja rokova od dana prijema odluke od strane ponuđača, kao novo pravilo predviđa rok od dana objavljivanja odluke na Portalu javnih nabavki.

Pored navedenog, u proceduri zaštite prava sada je određeno da podneti zahtev za zaštitu prava nema automatski suspenzivno dejstvo. Tako, ukoliko je zahtevom za zaštitu prava osporena vrsta postupka, sadržina poziva za podnošenje ponuda ili konkursne dokumentacije, naručilac i pored podnetog zahteva može da nastavi sa sprovođenjem postupka javne nabavke (npr. da otvori ponude, da komisija za javnu nabavku pripremi izveštaj o stručnoj oceni ponuda), ali ne može da donese odluku o dodeli ugovora (zaključenju okvirnog sporazuma), odluku o obustavi postupka javne nabavke ili odluku o priznavanju kvalifikacije dok se ne donese odluka o podnetom zahtevu. Ukoliko je zahtevom za zaštitu prava osporena odluka o dodeli ugovora, naručilac ne može zaključiti ugovor o javnoj nabavci pre donošenja odluke o podnetom zahtevu za zaštitu prava. Suspenzivnost zahteva se ne primenjuje, kao što je to već i sada predviđeno u ZJN, u slučajevima sprovođenja tzv „hitnih nabavki“ (pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda iz člana 36. stav 1. tačka 3) ZJN). Takođe, omogućeno je da odgovorno lice naručioca donese odluku o dodeli ugovora ili da zaključi ugovor, pre donošenja odluke o podnetom zahtevu za zaštitu prava, ukoliko bi zadržavanje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke, odnosno u izvršenju ugovora o javnoj nabavci prouzrokovalo velike teškoće u radu ili poslovanju naručioca koje su nesrazmerne vrednosti javne nabavke. U tom slučaju naručilac donosi odluku kojom obrazlaže ispunjenost propisanih uslova, te istu objavljuje na Portalu javnih nabavki i bez odlaganja dostavlja Republičkoj komisiji. Predviđeno je i povećanje iznosa takse za podneti zahtev za zaštitu prava, a i precizirano je da je rok za odlučivanje Republičke komisije o podnetom zahtevu za zaštitu prava 20 dana od dana prijema kompletne dokumentacije potrebne za utvrđivanje činjeničnog stanja i odlučivanje.

*Autor*

**Saša Varinac**

# MUNICIPALNE OBVEZNICE KAO IZVOR FINANSIRANJA KAPITALNIH INVESTICIJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Municipalne obveznice su hartije od vrednosti koje izdaje jedinica lokalne samouprave radi prikupljanja sredstava za potrebe finansiranja kapitalnih investicija. Izdavanjem obveznica vlast "pozajmljuje novac" od investitora i vraća ih sa prinosom (kamatom) u određenom vremenskom periodu, te je zapravo u pitanju vid zaduživanja koje je regulisano posebnim zakonima, a pre svega Zakonom o tržišnom kapitalu, kao „krovnim zakonom“ koji reguliše oblast emitovanja i trgovanja hartijama od vrednosti. Prinos na municipalne obveznice je najčešće veći od prinosa koji bi investitor ostvario ulaganjem u državne obveznice ili oročavanjem depozita u banci, te u tom smislu investitor pronalazi interes za takve transakcije, naročito ukoliko raspolaže sredstvima koja mu na duži rok nisu potrebna za tekuće poslovanje.

Izdavanje hartija od vrednosti, u članu 2. Zakona o budžetskom sistemu, definiše se kao vid zaduživanja, a primanja od zaduživanja prema članu 14. istog zakona pripadaju grupi javnih prihoda.

Pored odredaba Zakona o budžetskom sistemu, pravni okvir za ovaj vid zaduživanja sadržan i je u odredbama nekoliko drugih zakona i podzakonskih akata.

**1. Zakon o lokalnoj samoupravi** – Odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014-dr.zakon), utvrđeno je da skupština grada, odnosno skupština opštine, donosi akt o javnom zaduživanju u skladu sa zakonom kojim se uređuje javni dug. Takođe, statutom lokalne vlasti se utvrđuje koji organ donosi odluku o zaduživanju.

**2. Zakon o javnom dugu** – Zakonom o javnom dugu ("Sl. glasnik RS", br. 61/2005, 107/2009, 78/2011 i 68/2015), u odeljku VII – Zaduzivanje lokalne vlasti, regulisani su uslovi, način i postupak zaduzivanja jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, odnosno lokalne vlasti. U vezi sa emitovanjem municipalnih obveznica, kao dugoročnih hartija od vrednosti, treba naglasiti da je ovim odredbama utvrđeno:

- da odluku o zaduživanju lokalne vlasti donosi nadležni organ lokalne vlasti, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva;
- da se lokalne vlasti ne mogu dugoročno zaduživati, osim u delu zaduživanja radi finansiranja ili refinansiranja kapitalnih investicionih rashoda koji su planirani u budžetu;
- da iznos neizmirenog dugoročnog zaduženja za kapitalne investicione rashode ne može biti veći od 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini, osim u slučaju da je ugovoreni rok otplate najmanje pet godina;
- da iznos glavnice i kamate koji dospeva u svakoj godini na sva neizmirena dugoročna zaduživanja za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda ne može biti veći od 15% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini, osim u slučaju da je ugovoreni rok otplate najmanje pet godina;
- da se *jedinica teritorijalne autonomije može zaduživati emitovanjem dugoročnih hartija od vrednosti radi finansiranja investicionih, razvojnih i prioriternih programa i projekata, kao što su investicije u kapitalna ulaganja i nabavku finansijske imovine i da se ograničenja utvrđena Zakonom o javnom dugu ne odnose na ovaj vid zaduživanja.*

Dakle, u skladu sa odredbama Zakona o javnom dugu, o zaduživanju emitovanjem municipalnih obveznica nadležni organ lokalne vlasti donosi odluku uz prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva finansija; municipalne obveznice se mogu emitovati samo u slučaju pribavljanja sredstava radi finansiranja investicionih, razvojnih i prioritetnih programa i projekata; i na ovaj vid zaduživanja se ne primenjuju ograničenja propisana u članu 36. Zakona o javnom dugu.

**3. Zakon o javnim nabavkama** – Pre nego što se započne postupak emitovanja municipalnih obveznica, potrebno je utvrditi da li sprovođenje ovog postupka ili izbor agenta, odnosno izbor pokrovitelja emisije, podleže odredbama Zakona o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015). U članu 7. ovog zakona, utvrđeno je da se njegove odredbe ne primenjuju na nabavke usluga centralne banke i nabavke finansijskih usluga u vezi sa prodajom, kupovinom ili prenosom hartija od vrednosti ili drugih finansijskih instrumenata u pojedinačnim transakcijama naručioca u cilju prikupljanja novca ili kapitala. Pored toga, izmenama zakona koje su stupile na snagu 12. avgusta 2015. godine, utvrđeno je da se odredbe ovog zakona ne primenjuju na usluge kredita bez obzira da li su u vezi sa prodajom, kupovinom ili prenosom hartija od vrednosti ili drugih finansijskih instrumenata, dok je pre ovih izmena izbor kreditora trebalo vršiti u postupku javne nabavke. Dakle, emitovanje municipalnih obveznica, kao oblik zaduživanja lokalne vlasti, oslobođeno je sprovođenja postupka javnih nabavki, a oslobođene su i finansijske usluge u vezi sa tim, pri čemu treba voditi računa da se to odnosi na pojedinačne transakcije.

**4. Zakonom o tržištu kapitala** – Aktivnosti i postupci u vezi sa emitovanjem hartija od vrednosti, pravila ponašanja na tržištu kapitala, vrste trgovanja hartijama od vrednosti, osnovna obeležja finansijskih instrumenata, sekundarno trgovanje, regulisano tržište, multilateralna trgovačka platforma i OTC tržišta, pružanje investicionih usluga i obavljanje investicionih aktivnosti, obelodanjivanje finansijskih i drugih podataka, zabrana prevarnih, manipulativnih i drugih protivzakonitih radnji, i drugo, regulisano je odredbama Zakona o tržištu kapitala ("Sl. glasnik RS", br. 31/2011 i 112/2015).

Takozvani regulatori tržišta kapitala su Centralni registar, depo i kliring hartija od vrednosti i Komisija za hartije od vrednosti. U nadležnosti Centralnog registra je: vođenje registra finansijskih instrumenata; vođenje i evidencija računa članova Centralnog registra i njihovih klijenata; upis prava trećih lica na finansijskim instrumentima; vođenje novčanih računa članova Centralnog registra; uknjižavanje vlasništva nad materijalizovanim hartijama od vrednosti u dematerijalizovanoj formi; kliring i saldiranje na osnovu zaključenih transakcija sa finansijskim instrumentima i utvrđivanje stanja obaveza i potraživanja članova Centralnog registra i njihovih klijenata nakon izmirenja međusobnih obaveza i potraživanja; prenos finansijskih instrumenata na račune članova Centralnog registra; vođenje šifarnika vrsta finansijskih instrumenata; i drugi poslovi u vezi sa finansijskim instrumentima. Komisija za hartije od vrednosti je zadužena za zakonito, pravično i transparentno funkcionisanje tržišta kapitala i zaštitu investitora. Pored regulatorne funkcije, ona vrši nadzor i aktera na tržištu kapitala: berze, investicionih društava, kastodi banaka, investicionih fondova i dr.

**5. Zakon o javnoj svojini** – Uspostavljanje javne svojine pokrajine, gradova i opština je od značaja za razvoj tržišta municipalnih obveznica s obzirom da će lokalne vlasti sticanjem javne svojine moći da garantuju sopstvenom imovinom uredno izmirivanje obaveza i na taj način ojačati svoj kredibilitet. Uspostavljanje prava javne svojine jedinice lokalne vlasti vrši se pod uslovima i na način propisan Zakonom o javnoj svojini ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 88/2013 i 105/2014), a

pravo javne svojine i pravo korišćenja na nepokretnostima u javnoj svojini upisuje se u javne knjige. Zakonom utvrđen rok za podnošenje zahteva za upis prava javne svojine jedinica lokalne vlasti 6. oktobar 2016. godine.

**Dakle, uspostavljanje javne svojine, odnosno konverzija prava iz državne svojine u javnu svojinu jedinice lokalne samouprave, od velikog je značaja za razvoj tržišta hartija od vrednosti, s obzirom da će jedinice lokalne samouprave na taj način steći pravo da sopstvenom imovinom samostalno raspolažu i da nad njom uspostavljaju hipoteku, kao sredstvo obezbeđenja urednog izmirivanja obaveza po osnovu emitovanih municipalnih obveznica.**

**6. Podzakonska i druga akta** – Pored napred navedenih zakona, prilikom priprema za emitovanje, emitovanja municipalnih obveznica i realizacije obaveza po osnovu emitovanih obveznica, neophodno je primenjivati odredbe brojnih podzakonskih akata:

- Pravilnika o formi, minimalnom sadržaju informacijama koje treba uključiti u prospekt i osnovni prospekt i oglašavanju u vezi sa prospektom;
- Pravilnika o sadržini zahteva za odobrenje objavljivanja prospekta i dokumentaciji koja se dostavlja uz zahtev za odobrenje prospekta;
- Pravila poslovanja Centralnog registra, depoa i kliringa hartija od vrednosti;
- Šifarnika vrsta hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata;
- Uputstva o dodeljivanju CFI koda i ISIN broja i načinu upisa hartija od vrednosti u Centralni registar, depo i kliring hartija od vrednosti;
- Odluke o načinu obavljanja platnog prometa preko novčanog računa Centralnog registra, depoa i kliringa hartija od vrednosti;
- Pravilnika o uslovima i načinu sprovođenja nadzora nad poslovanjem učesnika na finansijskom tržištu;
- Pravilnika o listingu i Pravilnika o tarifi Beogradske berze ad Beograd.

**Postupak zaduživanja emitovanjem municipalnih obveznica** može se podeliti u nekoliko faza:

**I. Faza pripreme** – Priprema za zaduživanje emitovanjem obveznica sastoji se iz niza aktivnosti koje je potrebno sprovesti kako bi emisija bila uspešna, a dugoročni cilj postignut. Potrebno je, najpre, izvršiti izbor projekta koji će se finansirati sredstvima pribavljenim izdavanjem obveznica. Pored toga, bitno je proceniti kreditnu sposobnost budžeta, odnosno sposobnost budžeta da servisira buduće obaveze po osnovu zaduživanja. Projekat mora biti investicionog, razvojnog i prioritetnog karaktera, kako bi bio ispunjen uslov iz člana 36. Zakona o javnom dugu. Sledeći korak je podnošenje Ministarstvu finansija zahteva za mišljenje, a prethodno primanja od zaduživanja i izdaci iz tih primanja treba da budu planirani u budžetu ili ukoliko nisu planirani potrebno je, donošenjem odluke o zaduživanju, izvršiti izmenu i dopunu akta o budžetu (rebalans).

**II. Izbor člana Centralnog registra** – agenta emisije ili pokrovitelja – Kada smo napred navedeno obezbedili, potrebno je da angažujemo člana Centralnog registra, depoa i kliringa hartija od vrednosti - agenta emisije ili pokrovitelja emisije. U Zakonu o tržištu kapitala date su definicije:

- pokrovitelja, kao investicionog društva koje vrši usluge pokroviteljstva u vezi sa ponudom i prodajom finansijskih instrumenata uz obavezu otkupa, i
- agenta, kao investicionog društva koje vrši usluge u vezi sa ponudom i prodajom finansijskih instrumenata bez obaveze otkupa.

U oba slučaja je u pitanju investiciono društvo, odnosno pravno lice u čije redovne aktivnosti ili poslovanje spada pružanje jedne ili više investicionih usluga trećim licima, odnosno profesionalno obavljanje jedne ili više investicionih aktivnosti, koje posreduje između izdavaoca i investitora.

Pored toga, u *Zakonu o tržištu kapitala*, data je definicija investicionih usluga u vezi sa finansijskim instrumentima, a njih čine: prijem i prenos naloga koji se odnose na prodaju i kupovinu, upravljanje portfoliom, investiciono savetovanje, usluge pokroviteljstva, usluge agenta, upravljanje multilateralnom trgovačkom platformom (sistem koji omogućava i olakšava spajanje interesa trećih lica za kupovinu i prodaju finansijskih instrumenata) i slično.

Investicione usluge i aktivnosti u vezi sa finansijskim instrumentima se ne mogu obavljati bez dozvole Komisije za hartije od vrednosti, koja odlučuje na osnovu ispunjenosti uslova propisanih Zakonom o tržištu kapitala i akata Komisije. S toga je prilikom izbora investicionog društva potrebno pribaviti dokaz da postoji odobrenje Komisije za hartije od vrednosti za obavljanje usluga (agenta ili pokrovitelja u zavisnosti za koji vid posredovanja smo se opredelili).

Kako, shodno pravilima poslovanja, direktna komunikacija izdavaoca sa Centralnim registrom, depoom i kliringorm hartija od vrednosti (Centralni registar ili CRHOV) formalno nije moguća, izdavalac hartija od vrednosti je obavezan da angažuje člana CRHOV, a članovi mogu biti: brokersko-dilerska društva, banke, društva za upravljanje fondovima, berze, strane klirinško-depozitne organizacije, Republika Srbija i Narodna banka Srbije.

Brokersko-dilersko društvo, kao posrednik između izdavaoca i investitora, obavlja sledeće poslove:

- definiše obim emisije;
- pruža pomoć u prikupljanju dokumentacije neophodne za emisiju obveznica;
- pruža usluge pravnog i finansijskog savetovanja;
- izrađuje sve kvalitativne i kvantitativne analize neophodne radi utvrđivanja tačne cene i količine obveznica;
- pruža tehničku podršku emitentu, neophodnu radi uknjižbe i plasmana obveznica na tržištu;
- izrađuje prospekt i drugi materijal, neophodan tokom pregovora sa potencijalnim investitorima;
- pronalazi kupca (investitora);
- definiše konačnu cenu sa kojom se izlazi na tržište;
- otkupljuje neprodani deo emisije.

Nakon što nadležni organ jedinice lokalne vlasti donese odluku o zaduživanju emitovanjem obveznica, a pre donošenja konkretne odluke o emisiji obveznica, potrebno je:

- izvršiti analizu kretanja ponude i tražnje i kamatnih stopa na tržištu kapitala;
- izvršiti analizu potreba i interesovanja potencijalnih investitora i investicionih društava koji su registrovani za vršenje usluga pokroviteljstva;
- pripremiti prospekt (informacioni memorandum) ukoliko se obveznice izdaju sa objavljivanjem prospekta ili informaciju koja sadrži sve informacije koje sadrži prospekt, ukoliko se izdavanje obveznica vrši kao izuzetak bez obaveze objavljivanja prospekta;
- predložiti način sprovođenja emisije (sa ili bez objavljivanja prospekta).

**III. Izbor postupka** – Hartije od vrednosti se investitorima nude kroz javnu ponudu, koja predstavlja svako obaveštenje dato u bilo kom obliku i putem bilo kog sredstva koje daje dovoljno podataka o uslovima ponude i o hartijama od vrednosti iz ponude, tako da se investitoru omogući donošenje odluke o kupovini ili upisu ovih hartija od vrednosti.

Javnom ponudom se smatra i ponuda i prodaja hartija od vrednosti preko finansijskih posrednika, odnosno pokrovitelja i agenta.

Izdavalac se opredeljuje između:

- 1) postupka sa prospektom čije objavljivanje odobrava Komisija za hartije od vrednosti ili
- 2) primene jednog od izuzetaka od obaveze objavljivanja postupka definisnih Zakonom o tržištu kapitala za ponudu:
  - koja je upućena samo kvalifikovanim investitorima (kreditne institucije, investiciona društva, osiguravajuća društva, penzijski fondovi, RS, APV i JLS i druga pravna lica);
  - koja je upućena fizičkim ili pravnim licima u Republici čiji broj ne može biti veći od 100, a koji nisu kvalifikovani investitori;
  - koja je upućena investitorima koji će za upisane hartije od vrednosti uplatiti iznos od najmanje 50.000 evra u dinarskoj protivvrednosti po investitoru za svaku pojedinačnu ponudu;
  - čija pojedinačna nominalna vrednost iznosi najmanje 50.000 evra u dinarskoj protivvrednosti;
  - sa ukupnom naknadom za hartije od vrednosti koja je manja od 100.000 evra u dinarskoj protivvrednosti, pri čemu se ovaj iznos računa tokom perioda od 12 meseci.

Svaka naredna prodaja hartija od vrednosti, koje su prethodno ponuđene kao neki od izuzetaka, smatra se posebnom ponudom i ponuđač je obavezan da pribavi odobrenje za objavljivanje prospekta od Komisije za hartije od vrednosti ukoliko odredbe ovog zakona za takvu ponudu propisuju obavezu objavljivanja prospekta.

**IV. Odluka o emisiji obveznica** – Na osnovu ocene kretanja na tržištu kapitala i trenda kamatnih stopa, nadležni organ lokalne vlasti donosi odluku o emitovanju obveznica koja treba da sadrži sve bitne elemente obveznica i prava koja će one davati zakonitim imaoциma: naziv izdavaoca i njegov matični broj, vrstu obveznice, valutu izdavanja, količinu obveznica, nominalnu vrednost, obim emisije, ročnost, kupon (kamatnu stopu), način obračuna i isplate glavnice i kamate, posebna prava izdavaoca i zakonitog imaoца, datum stupanja na snagu odluke o emisiji, rok za upis i uplatu, broj računa na koji će se vršiti uplata sredstava, očekivani procenat uspešnosti emisije.

*Aktivnosti u vezi sa odlukom o emisiji municipalnih obveznica* – Po donošenju odluke o emisiji, posredstvom člana Centralnog registra (agenta ili pokrovitelja emisije), podnosi se **zahtev Centralnom registru za dodelu CFI koda i ISIN broja** i dostavlja:

- ugovor zaključen sa članom CRHOV,
- odluke o izdavanju obveznica i
- statut izdavaoca i/ili osnivački akt izdavaoca.

CRHOV u roku od 8 dana donosi rešenje o dodeli CFI koda i ISIN broja, kao jedinstvenih identifikacionih oznaka.



- ISIN broj (International Securities Identification Number) je međunarodna identifikaciona oznaka hartije od vrednosti.
- CFI kod je oznaka hartije od vrednosti iz koje zakoniti imaoi ostvaruju prava, a sastoji se od **6 slovnih oznaka** kojima se ta hartija identifikuje i prati je od registracije izdavanja do njene konačne otplate.
  - **DB\*\*\*\***
  - vrsta hartije (**E**-vlasnička, **D**-dužnička, **R**-prava, **O**-opcije, **F**-fjučersi, **M**-ostale hov);
  - grupa hartije (**B**-obveznica, **C**-konvertibilna obveznica, **W**-obveznica sa varantima, **T**-srednjoročne dužničke hartije, **Y**-instrumenti tržišta novca, **M**-ostale);
  - vrsta kamate (**F**-fiksna, **Z**-diskontovana, **V**-varijabilna);
  - garancija (**T**-vlade/trezora, **G**-od strane entiteta koji nije izdavalac a nije ni vlada, **S**-osigurano, **U**-neosigurano);
  - otkup/vraćanje duga (**F**-fiksno dospeće, **G**-fiksno dospeće uz mogućnost izdavaoca da zahteva prevremeni otkup, **C**-fiksno dospeće uz mogućnost imaoa da zahteva prevremeni otkup, **A**-amortizacioni plan, **B**-amortizacioni plan uz mogućnost izdavaoca da zahteva prevremeni otkup, **T**-amortizacioni plan uz mogućnosti imaoa da zahteva prevremeni otkup, **L**-amortizacioni plan uz obostranu mogućnost prevremenog otkupa, **Q**-na neodređeno vreme uz mogućnost izdavaoca da zahteva pre roka dospeća);
  - forma (**R**-glase na ime i registrovane u crhov, **A**-depozitna potvrda na ime).

**V. Izrada informacionog memoranduma (Prospekta za investiture)** – S obzirom da, u skladu sa zakonom, obaveštenje dato u bilo kom obliku i putem bilo kog sredstva, koje daje dovoljno podataka o uslovima ponude i o hartijama od vrednosti iz ponude tako da se investitoru omogući donošenje odluke o kupovini ili upisu ovih hartija od vrednosti, jeste javna ponuda, potrebno je istu objaviti na način da se učini dostupnom potencijalnim investitorima. Na isti način se objavljuju i sve druge informacije koje se moraju staviti na raspolaganje investitorima u skladu sa Pravilnikom o formi, minimalnom sadržaju informacija koje treba uključiti u prospekt i osnovni prospekt i oglašavanju u vezi sa prospektom, ukoliko je opredeljenje da se emitovanje vrši sa prospektom koji odobrava Komisija za hartije od vrednosti.

Sadržaj prospekta regulisan je **Pravilnikom o formi, minimalnom sadržaju informacija koje treba uključiti u prospekt i osnovni prospekt i oglašavanju u vezi sa prospektom**. Prospekt pre svega mora da sadrži:

- informacije koje omogućavaju investitorima da izvrše objektivnu procenu imovine i obaveza, finansijskog stanja, poslovnih dobitaka i gubitaka, potencijalnih poslovnih rezultata izdavaoca i garanta, ukoliko postoji, kao i prava iz tih hartija od vrednosti.
- informacije o izdavaocu, njegovom pravnom i finansijskom položaju, o projektu koji će se finansirati sredstvima od emitovanja obveznica kao i o obveznicama koje su predmet emisije.

Informacije i podaci u prospektu moraju biti tačni i potpuni, a prospekt dosledan, pregledan i razumljiv, jednostavan za analizu.

Zakonom je definisano da je za sadržaj Prospekta odgovoran: izdavalac, ponuđač, garant, pokrovitelj ili agent, nezavisni revizor izdavaoca i drugo lice koje preuzme odgovornost za tačnost podataka prikazanih u prospektu i skraćenom prospektu (svako u domenu svojih nadležnosti). Za Prospekt je potrebno pribaviti odobrenje Komisije za hartije od vrednosti.

Ukoliko je opredeljenje emitovanje obveznica bez objavljivanja prospekta, tada je potrebno postupiti u skladu sa članom 41. Zakona o tržištu kapitala i investitorima staviti na raspolaganje informacije koje odgovaraju informacijama koje treba da sadrži prospekt za javnu ponudu, a u vezi sa istom vrstom izdavaoca hartija od vrednosti i transakcije, pri čemu:

- ne moraju biti dostavljene u formi propisanoj za prospekt;
- nije potrebno tražiti odobrenje od Komisije za hartije od vrednosti;
- ukoliko izdavalac nije javno društvo i nema obavezu revizije finansijskih izveštaja, moguće je koristiti nerevidirane finansijske izveštaje;
- ove informacije treba da budu date na raspolaganje i svim drugim investitorima koji učestvuju u transakciji.

Odluka o emisiji obveznica, informacije o izdavaocu i o obveznicama i sve druge podatke i informacije koje mogu biti od značaja za investitore pri donošenju odluke o investiranju u hartije od vrednosti, objavljuju se najkasnije pre početka objavljivanja javne ponude.

**VI. Upis i uplata obveznica** – Nakon donošenja Odluke o emisiji obveznica i njene registracije u Centralnom registru, kojom prilikom se obveznicama dodeljuju ISIN Broj i CFI kod, Izdavalac je dužan da javno objavi Poziv za učešće u kupovini obveznica i ostavi odlukom utvrđeni rok za njihov upis i uplatu. U Pozivu za učešće u kupovini obveznica obavezno se navodi poseban namenski račun koji je izdavalac dužan da prethodno otvori kod člana Centralnog registra, a na koji se vrši uplata upisanih obveznica.

Ukoliko do poslednjeg dana roka bude upisan i uplaćen broj, odnosno iznos koji je na nivou ili prevazilazi zadati prag uspešnosti (koji je obavezan element odluke o emisiji), emisija se tretira kao uspešna i podnosi se Centralnom registru zahtev za registraciju obveznica i zahtev za prenos hartija od vrednosti sa emisionog na račune zakonitih imalaca (kupaca). Centralni registar je dužan da navedeni prenos izvrši u roku od pet radnih dana.

Po dobijanju od CRHOV obaveštenja o registraciji emisije, izdavalac podnosi zahtev za prenos sredstava sa namenskog računa u banci na uplatni račun javnih prihoda iz grupe 911 - prihodi od emitovanja hartija od vrednosti osim akcija.

Ukoliko upis i uplata od strane investitora u zadatom roku ne dostigne zadati prag uspešnosti, emisija se zatvara i proglašava neuspešnom.

## Knjigovodstveno evidentiranje transakcije emitovanja i prodaje obveznica

Emitovane i prodate obveznice i prenos novčanih sredstava preko uplatnog računa javnih prihoda u budžet izdavaoca, evidentiraju se na sledeći način:

1.	123321		<b>Obveznice namenjene prodaji</b>
		291919	Ostala PVR
			*za emisiju obveznica
2.	131312		Ostala aktivna vremenska razgraničenja
		211111	Obaveze po osnovu emitovanih hov izuzev akcija
			*za iznos glavnice duga (nominalne vrednosti obveznica)
	131211		Obračunati neplaćeni rashodi
		241112	Obaveze po osnovu kamata na dugoročne domaće hov
			*za iznos ukalkulisane kamate
			Knjiženje prodatih obveznica
3.	121112		Tekući račun
		911131	Primanja od emitovanja domaćih hov izuzev akcija u krosi APV
	999999		Primanja od zaduživanja
		311419	Ostala finansijska imovina
	291919		Ostala pasivna vremenska razgraničenja
		123321	Obveznice namenjene prodaji
			Za izvršenu uplatu od strane kupca hov
	611121		Otplata glavnice na domaće hartije od vrednosti izuzev akcija
	441121		Otplata kamate na domaće hartije od vrednosti izuzev akcija
		121111	Tekući račun
	211111		Obaveze po osnovu emitovanih hov izuzev akcija
	241112		Obaveze po osnovu kamate na dugoročne domaće hov
		131312	Obračunati neplaćeni rashodi
			Za otplatu anuiteta o roku dospeća

### Obaveze nakon emitovanja municipalnih obveznica

Nakon sprovođenja opisanih transakcija, izdavalac i imalac obveznica, u odlukom utvrđenom roku za otplatu obveznica, imaju određene obaveze i odgovornosti koje nadziru Centralni registar i Komisija za hartije od vrednosti.

Obaveze izdavaoca:

- da otplaćuje anuitet o roku dospeća, obračunat prema uslovima iz odluke o emisiji;
- da obaveštava CRHOV preko agenta emisije o izvršenoj otplati ili nemogućnosti da otplatu izvrši;
- da izradi prospekt i pribavi saglasnosti od Komisije za hartije od vrednosti ukoliko se ukaže potreba da se obveznice uključe na regulisano tržište (berzu);
- da poštuje prava iz emitovanih obveznica (npr. ukoliko je obveznica izdata sa pravom zakonitih imalaca da traže da se izvrši prevremeni otkup, izdavalac je dužan da to učini kada od njega bude zahtevao zakoniti imalac, po proceduri utvrđenoj zakonom i drugim propisima).

Obaveze zakonitih imalaca:

- da prihvate prevremeni otkup obveznica od strane izdavaoca, ukoliko je u pitanju obveznica sa takvim pravom (koje je upisano u njen CFI kod);
- da, ukoliko su u primarnoj prodaji obveznice izdate sa izuzetkom, kod svake naredne prodaje, pribavi odobrenje za objavljivanje prospekta ukoliko odredbe ovog zakona za takvu ponudu propisuju obavezu objavljivanja prospekta.

Obveznicama se može trgovati na sekundarnom tržištu, ukoliko je emitovana kao takva, odnosno ukoliko je to navedeno u odluci o emisiji. Obveznice se mogu kotirati na berzi, s tim što je uslov za to da, ukoliko su obveznice emitovane u jednom od postupaka koji se smatraju izuzetkom, prethodno treba sačiniti Prospekt i za njega pribaviti odobrenje Komisije za hartije od vrednosti. Obveznice se mogu prevremeno otkupiti od zakonitih imalaca na zahtev izdavaoca, s tim da je to utvrđeno odlukom o emisiji i zapisano u CFI kodu, što je slučaj i sa prevremenim otkupom na zahtev zakonitih imalaca.

### **Zašto su municipalne obveznice atraktivne za investiture?**

Više je razloga zbog kojih se investitori odlučuju za kupovinu municipalnih obveznica, a to su pre svega:

- nizak rizik ulaganja (posle državnih obveznica nose najmanji rizik);
- mogućnost sekundarnog trgovanja i ostvarenja većeg prinosa, što smanjuje rizik od ugrožavanja likvidnosti;
- relativno visok prinos (najčešće veći od prinosa koji bi se ostvario ulaganjem u državne obveznice ili oročavanjem depozita u banci);
- prihodi od ulaganja u municipalne obveznice ne podležu oporezivanju;
- veća sigurnost u prinosima i realnost naplate, što privlači investicione fondove, poslovne banke i osiguravajuća društva.
- investitor u obveznice se vezuje za ciljeve zbog kojih je ona emitovana i identifikuje nastojanja sa ciljevima i nastojanjima emitenta.
- lokalna vlast svojim prihodima garantuje prinos investitorima.
- ovaj izvor finansiranja je jeftiniji od klasičnog zaduživanja kod banaka;
- moguće je privući širok spektar investitora radi realizacije konkretnih projekata;
- otvara se mogućnost finansiranja kapitalnih projekata na duži rok, što na tržištu novca trenutno nije moguće obezbediti (osim kad su u pitanju stambeni krediti);
- snaga jedinice lokalne vlasti je garant sigurnosti ulaganja, a tome u našoj zemlji treba da doprinese Zakon o javnoj svojini, odnosno konverzija prava državne u javnu svojinu lokalne vlasti;
- veća samostalnost lokalne vlasti u rešavanju kapitalnih problema;
- emitovanjem obveznica pruža se mogućnost da lokalne kompanije i građani direktno učestvuju u podizanju kapaciteta svoje lokalne samouprave;
- mogućnost prevremenog otkupa.

### **Značaj širenja tržišta municipalnih obveznica za razvoj društva**

Municipalne obveznice su relativno nov i nedovoljno razvijen finansijski instrument u našoj zemlji, a tržište kapitala je nedovoljno aktivno. Značaj municipalnih obveznica za razvoj društva, ogleda se pre svega u sledećem:

- podstiču aktivnost tržišta kapitala, razvoj njegovih institucija i zaštitu investitora;
- vlast se obavezuje da ekonomsku politiku izloži očima javnosti koja će reagovati kupovinom ili prodajom obveznica i time iskazivati poverenje ili nepoverenje vladinoj ekonomskoj politici;
- ovakve obveznice, lako utrivaju na najširem tržištu, privlače širok krug investitora (pravnih

i fizičkih lica do najširih slojeva stanovništva), što opet podstiče razvoj tržišta kapitala, aktivira rad berze i sično;

- samostalnost u izdavanju municipalnih obveznica za potrebe finansiranja javnih poslova i uključivanje širokih slojeva stanovništva u to finansiranje, put je ka decentralizaciji i samim tim ka demokratizaciji društva;
- tržište kapitala u Srbiji je nerazvijeno, kao posledica državnih nameta koji opterećuju poslovanje investitora što ne ostavlja dovoljno prostora za investiranje;
- u zemlji ne postoji institucija koja bi procenjivala kreditni rizik i rangiranje municipalnih obveznica;
- lokalne vlasti ne poseduju ekvivalentne poreske nadležnosti, te se postavlja pitanje da li su obveznice hartije sa opštom obavezom ili su hartije obezbeđene prihodom;

### **Poteškoće sa kojima se suočavaju izdavaoci i investitori u Srbiji**

- o Centralna monetarna institucija (NBS) je regulator poslova osiguravajućih društava i privatnih penzijskih fondova, te su predmet teških i glomaznih procedura i konzervativnih instrumenata kontrole;
- o Iako je donet Zakon o javnoj svojini, zbog brojnih problema sa kojima se u njegovoj primeni susreću lokalne vlasti, još uvek se nisu stekli uslovi da jedinice lokalne vlasti garantuju svojom imovinom za izdate obveznice.

Autor  
**Snežana Blašković**

# PROCENA FINANSIJSKIH EFEKATA PROPISA I DRUGIH AKATA - KORAK DALJE -

## 1.UVOD

Na osnovu člana 48. Zakona o budžetskom sistemu (u daljem tekstu: Zakon), a kojim je uređena procena finansijskih efekata zakona i drugih propisa <sup>1</sup>, ministar finansija doneo je **Pravilnik o načinu iskazivanja i izveštavanja o procenjenim finansijskim efektima zakona, drugog propisa ili drugog akta na budžet, odnosno finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje** <sup>2</sup> (u daljem tekstu:Pravilnik).

Svrha navedenog uređivanja, svakako za cilj ima i usmerena je na unapređenje procesa upravljanja javnim finansijama, pre svega u smislu odgovornijeg i predvidivijeg planiranja i pruža dobre osnove za prelazak na višegodišnje planiranje.

Kreiranje, odnosno utvrđivanje standardne metodologije za procenu finansijskih efekata zakona, propisa i drugih akata putem propisivanja jedinstvenog, standardizovanog obrasca za procenu, predstavlja dobar instrument za ostvarivanje navedene svrhe i cilja.

Pravilnik je u primeni nešto više od godinu dana, što je dobra vremenska distanca i za uočavanje slabosti i za sagledavanje mogućnosti za dalja poboljšanja.

---

<sup>1</sup> a koji glasi:

"Obrazloženje zakona, drugog propisa ili drugog akta dostavljenog Narodnoj skupštini, Vladi ili nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti radi utvrđivanja predloga, odnosno usvajanja, mora sadržati procenu finansijskih efekata koje će takav zakon, drugi propis ili drugi akt, imati na budžet.

Procena iz stava 1. ovog člana mora sadržati podatke o tome da li se predloženim zakonom, drugim propisom ili drugim aktom, povećavaju ili smanjuju budžetski prihodi i primanja ili rashodi i izdaci za budžetsku godinu i za naredne dve fiskalne godine.

Procena iz st. 1. i 2. ovog člana obavezno sadrži:

- 1) predviđene promene u prihodima i rashodima, te primanjima i izdacima za budžetsku godinu i naredne dve fiskalne godine;
- 2) predloge za pokrivanja povećanih rashoda i izdataka budžeta;
- 3) predloge za pokrivanja smanjenih prihoda i primanja budžeta;
- 4) saglasnost ministarstva, odnosno lokalnog organa uprave nadležnog za finansije.

Ministar nadležan za poslove finansija bliže uređuje način iskazivanja i izveštavanja o procenjenim finansijskim efektima zakona, drugog propisa ili drugog akta na budžet, odnosno finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje.

Ako se tokom godine donesu zakoni i drugi propisi na osnovu kojih nastaju nove obaveze za budžet, sredstva će se osigurati u budžetu za sledeću budžetsku godinu u skladu s projekcijama i mogućnostima.

Odredbе ovoga člana na odgovarajući se način primenjuju na vanbudžetske korisnike i jedinice lokalne vlasti."

<sup>2</sup> objavljen na internet stranici Ministarstva finansija [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)

## 2. UOČENE SLABOSTI, PROBLEMI U PRIMENI I MOGUĆNOSTI UNAPREĐENJA

U toku primene Pravidnika uočeni su sledeći najvažniji problemi, koji istovremeno otvaraju prostor i mogućnosti za poboljšanje i unapređenje oblasti koju uređuje:

1. Pravidnikom, odnosno propisanom standardnom metodologijom za procenu finansijskih efekata akta (obrazac PFE) nije uređen i preciziran način procene finansijskih efekata akta kada je za njegovo sprovođenje, odnosno realizaciju predviđeno više učesnika, istog ili različitih nivoa vlasti.

Povodom navedenog identifikovanog problema, rešenje bi moglo da bude sledeće: da se Pravidnikom uredi mogućnost izrade ovog obrasca i od strane drugih učesnika predviđenih za realizaciju, osim samog obrađivača/predlagača akta. Ovo bi podrazumevalo i izmenu obrasca PFE, na način da se osim opštih podataka obrađivača/predlagača, navode i podaci učesnika, te da učesnik popunjava i overava obrazac samo u delu onih aktivnosti odnosno sredstava, za koja je određen kao nosioc aktivnosti u sprovođenju akta. Kako učesnici u realizaciji mogu biti budžetski korisnici istog, ali i različitih nivoa vlasti, logična procedura bila bi sledeća: da obrađivač/predlagač akta u obrascu PFE iskaže podatke o finansijskim efektima akta vezano za programe, programske aktivnosti i/ili projekata kojima po propisanom delokrugu rada finansijski upravlja obrađivač/predlagač akta, kao i podatke o proceni finansijskih efekata akta na budžete drugog nivoa vlasti odnosno finansijske planove organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, a na bazi podataka prikupljenih i objedinjenih iz obrazaca PFE prikupljenih od učesnika drugih nivoa vlasti (uz naravno mišljenje organa nadležnog za poslove finansija) i/ili organizacija obaveznog socijalnog osiguranja. Za podatke o proceni finansijskih efekata akta od strane korisnika budžeta istog nivoa vlasti, potrebno je priložiti odgovarajuće PFE obrasce prikupljene od strane tih učesnika. Na ovakav način bio bi zaokružen proces, odnosno procene iskazane obrascem PFE predstavljale bi osnovu za evidentiranje podataka o efektima propisa na svim nivoima na odgovarajući način.

2. Način, odnosno nivo na kom se iskazuju podaci o proceni finansijskih efekata (ekonomske klasifikacije prihoda i primanja, rashoda i izdataka) nisu usklađene sa načinom, odnosno nivoom na kom se isti iskazuju u postupku pripreme i donošenja finansijskih planova odnosno budžeta. Zbog navedene neusklađenosti, njihova upotreba kao osnove za planiranje prihoda i primanja i rashoda i izdataka u narednim budžetskim godinama, trpi slabosti, odnosno otežano je "integrisanje" u informacioni sistem prilagođen za pripremu i izvršenje budžeta.

Procena finansijskih efekata akta, ima za jedan od osnovnih ciljeva odgovornije i predvidivije planiranje. Dakle, ako procenu iskazujemo na način na koji pripremamo finansijske planove, odnosno budžet, onda već metodologiju procene (obrazac PFE) treba prilagoditi propisanim budžetskim klasifikacijama za pripremu i izvršenje budžeta. Takvom "konstrukcijom" obrasca, i pripremom informacionog sistema za višegodišnje planiranje, automatski bi se omogućilo evidentiranje svih procenjenih efekata donetih akata, a što bi predstavljalo pouzdanu bazu od koje se mora, kao osnove početi prilikom kreiranja budžetskog akta.

3. Pravidnikom nije do kraja uređeno postupanje, odnosno obaveza evidentiranja procenjenih finansijskih efekata akta u informacioni sistem za planiranje i izvršavanje budžeta, kao ni njihov "tretman" kao osnove za planiranje budžeta za naredne dve budžetske godine.

U prethodnoj tački, istaknut je značaj i potreba evidentiranja, odnosno kontinuiranog "beleženja" finansijskih efekata donetih propisa. Pitanje koje se ovde dalje otvara jeste: kako urediti merila, kriterijume i smernice za korigovanje procena utvrđenih prilikom donošenja propisa, a u momentu njihovog implemetiranja u budžetski akt. U Pravilniku je navedeno da to mogu biti: promene vrednosti elemenata koji su korišćeni za obračun finansijskih efekata akta; promene ključnih ekonomskih parametara, kao što su kretanje cena, kretanje bruto domaćeg proizvoda i drugih relevantnih parametara iskazanih u okviru dokumenta kojim se utvrđuju smernice ekonomske i fiskalne politike za budžetsku godinu i naredne dve fiskalne godine. Ovu listu, možda je moguće proširiti i drugim obrazloženim argumentima koji pružaju dovoljno razumno uveravanje o potrebi i nužnosti korekcije evidentirane procene. Bilo bi logično da navedene "argumente razumnog uveravanja" takođe treba ponovo da ceni donosilac akta. Ili je, na primer moguće, da se smernice, mogućnosti merila i kriterijumi za korekcije utvrde uputstvom za pripremu budžeta. Preporučljivo bi bilo što jasnije urediti i način, pravila i postupak korekcija.

Ono što je još veoma važno, jeste činjenica da je u praksi moguće da se povodom "istih" sredstava, planiranih za sprovođenje određene aktivnosti, donose različita akta: na primer sredstva za sprovođenje određene aktivnosti mogu biti predmet uređivanja aktom kojim se utvrđuju kriterijumi i merila za raspodelu sredstava i istovremeno predmet nekog šireg strateškog ili akcionog plana (kojim je ista ta aktivnost predviđena). Procena finansijskih efekata, najverovatnije je prilikom donošenja svih navedenih akata ista. Postavlja se pitanje, ukoliko bismo evidentirali procene u informacionom sistemu, a to bi trebalo da bude smisao, **kako obezbediti da se iste ne multiplikuju**. U tom smislu, obrazac standardne metodologije procene finansijskih efekata trebalo bi, ili dopuniti, ili sačiniti dodatni obrazac, kojim bi se **isključilo višestruko evidentiranje istih procena, odnosno koji bi omogućio evidentiranje samo procena koje po istom "predmetu" nisu već unete u informacioni sistem**. Jer, ako unete procene predstavljaju osnovu za planiranje u budućim budžetskim ciklusima, nije li to dovoljna "motivacija" za brižno praćenje tačnosti unetih "budućih" prava i obaveza svakog budžetskog korisnika.

4. U praksi se pokazalo da područje primene Pravilnika, koje je široko definisano i odnosi se na sva akta, bez odrednice o izuzimanju akata na koje se Pravilnik ne odnosi, u nekim slučajevima "obesmišljeva" smisao.

Pravilnikom je utvrđeno da je potrebna procena finansijskih efekata svih akata koja se upućuju u proceduru donošenja, bez izuzimanja. Izveštaji iz prethodnih godina, odnosno akta kojima se donose ili se na njih daje saglasnost, odnose se na period koji je prošao te nemaju finansijskih efekata na budžet. Finansijski planovi, planovi korišćenja aproprijacija odobrenih budžetom i druga akta u vezi sa dodeljivanjem aproprijacija i finansijskim planiranjem u smislu člana 50. Zakona o budžetskom sistemu takođe, po svojoj suštini i smislu, predstavljaju akata za operacionalizaciju, sprovođenje, odnosno realizaciju sredstava odobrenih budžetom, i po "definiciji" i zakonu moraju biti usklađeni sa usvojenim rasporedom i visinom sredstava koja su odobrena budžetom. Pojedinačnim aktima, često se rešavaju pitanja, koja suštinski nemaju nikakav uticaj na budžet. Dakle, potrebno je razmisliti, da li je moguće i celishodno definisati kategorije akata koje nemaju nikakav uticaj na budžet, te ih Pravilnikom izuzeti od obaveze procene finansijskih efekata.

I na kraju treba ponoviti: **procena finansijskih efekata akata, standardizacija postupka i procedure, višestruko je koristan instrument i alat za unapređenje javnih finansija i povećanje odgovornosti u procesu planiranja, kao i praćenja uspešnosti finansijskog**



planiranja i upravljanja. Zato ovaj "instrument" treba unaprediti tako da zaista u punoj meri služi svrsi i cilju zbog kog je uspostavljen i uvesti ga u "punu upotrebu" korišćenjem svih prednosti koje nam pruža.

Autor  
**Zorica Vukobrat**

# UVOĐENJE RODNE KOMPONENTE U BUDŽETSKI PROCES

## I PRETPOSTAVKE ZA UVOĐENJE I NORMATIVNO UREĐENJE

Poslednjim izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu iz decembra 2015. godine<sup>1</sup> (u daljem tekstu: Zakon), izvršena je dopuna postojećih odredaba ovog zakona sa ciljem, kako je i obrazloženjem razloga za donošenje navedeno, obezbeđivanja uslova za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja u budžetski proces na svim nivoima vlasti.

Počevši od pripreme budžeta za 2015. godinu, napušten je model linijskog budžetiranja i utvrđen novi model zasnovan na programskoj metodologiji koja u najkraćem, treba da bude zaokret u planiranju, a na način da se sredstva planiraju u skladu sa usvojenim ciljevima i politikama, te da se postavljanjem indikatora omogući merenje učinaka odnosno praćenje rezultata.

Uvođenje rodne ravnopravnosti u budžetski proces, deo je unapređenja javnih finansija i treba da doprinese poboljšanju efektivnosti i transparentnosti budžeta. Uvođenje principa rodno budžetiranja znači unapređenje programske strukture uvođenjem rodne komponente, odnosno definisanjem rodnihih ciljeva i indikatora kojima se prati i meri ostvarenje postavljenih ciljeva. Najjednostavnije rečeno, rodno budžetiranje polazi od respektovanja potreba i prioriteta žena i muškaraca sa stanovišta različitih uloga koje imaju u porodici, na radnom mestu i društvu uopšte, a sa ciljem da se budžetom učini jasnim i vidljivim raspored sredstava u smislu rodne osetljivosti, te da se pravičnijom alokacijom utiče na smanjenje uočenih rodnihih dispariteta.

Dakle, **preduslovi za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja u budžetski proces**, uređeni su Zakonom o budžetskom sistemu, na sledeći način :

U članu 2. tačka 58v. navedenog Zakona definisan je pojam rodno odgovornog budžetiranja na sledeći način:

***„Rodno odgovorno budžetiranje predstavlja uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces, što podrazumeva rodnu analizu budžeta i restrukturiranje prihoda i rashoda sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti;”***

U članu 4. stav 1. budžetski ciljevi dopunjeni su tačkom 4) u smislu ciljeva koje treba da ostvari budžetski sistem, a koja glasi:

*“alokacijsku efikasnost koja podrazumeva raspoređivanje sredstava budžeta sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti.”*

U članu 28. kojim se definiše priprema budžeta i finansijskih planova propisano je:

***„Prilikom pripreme programskog modela budžeta definišu se rodno odgovorni ciljevi, rodni indikatori učinka, ishoda i rezultata, kojima se prikazuju planirani očekivani doprinosi programa, programske aktivnosti ili projekta ostvarivanju rodne ravnopravnosti.”***

Takođe članom 35. stav 2. dopunjen je sadržaj uputstva za izradu srednjoročnih i finansijskih planova za pripremu budžeta Republike Srbije tačkom 7) koja glasi:

*„način na koji će korisnici u obrazloženju predloga finansijskog plana iskazati rodnu analizu rashoda i izdataka.”*

<sup>1</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu (“Službeni glasnik RS”, broj 103/2015)

Član 37. stav 2. dopunjen je tačkom 3), a u smislu da sadržaj predloga finansijskog plana direktnih korisnika sredstava budžeta Republike Srbije obuhvata i

*„rodnu analizu rashoda i izdataka“.*

Takođe i član 40. kojim se definiše sadržaj uputstva za pripremu budžeta lokalne vlasti, dopunjen je tačkom 7), a u smislu da uputstvo sadrži i

*„način na koji će se u obrazloženju iskazati rodna analiza budžeta lokalne vlasti“.*

Samostalnom odredbom definisanom članom 16. Zakona propisano je:

***"Odredbe ovog zakona koje se odnose na rodno odgovorno budžetiranje primenjivaće se na budžetske korisnike u skladu sa godišnjim planom postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja, a u celini do donošenja budžeta Republike Srbije i budžeta lokalnih vlasti za 2020. godinu.***

***Plan postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja iz stava 1. ovog člana, odnosno broj programa i broj budžetskih korisnika donosi ministar nadležan za finansije, pokrajinski sekretar za finansije, odnosno organ nadležan za budžet jedinice lokalne samouprave, u saradnji sa institucijama nadležnim za unapređenje rodne ravnopravnosti, najkasnije do 31. marta tekuće godine za narednu godinu."***

## **II DONOŠENJE I SPROVOĐENJE**

### **PLANA UVOĐENJA RODNO ODGOVORNOG BUDŽETIRANJA U POSTUPAK PRIPREME BUDŽETA ZA 2017. GODINU**

#### **1. PLAN POSTUPNOG UVOĐENJA RODNO ODGOVORNOG BUDŽETIRANJA ZA NAREDNU FISKALNU GODINU- u daljem tekstu: Plan (OVLAŠĆENJE, ROK ZA DONOŠENJE I OBAVEZNI ELEMENTI, KAO I MOGUĆI VARIJATETI U SMISLU SARADNJE U IZRADI, DETALJNOSTI SADRŽAJA I NAČINA OBELODANJIVANJA)**

**Ovlašćenje**, rok za donošenje i obavezni elementi Plana propisani su Zakonom. Dakle, prema Zakonu, za donošenje Plana ovlašćen je ministar nadležan za finansije, pokrajinski sekretar za finansije, odnosno organ nadležan za budžet jedinice lokalne samouprave, a u saradnji sa institucijama nadležnim za unapređenje rodne ravnopravnosti.

**Rok** za donošenje Plana je najkasnije 31. marta tekuće godine za narednu fiskalnu godinu.

**Obavezni elementi**, odnosno ono što je Zakonom propisano kao minimum sadržaja Plana jeste utvrđivanje broja budžetskih korisnika i broja programa, za koje se u postupku pripreme i donošenja budžeta za narednu budžetsku godinu primenjuju odredbe zakona koje se odnose na rodno odgovorno budžetiranje.

Prilikom izrade i donošenja Plana, donosiocima Plana ostaje mogućnost izbora za odlučivanje o:

- Načinu ostvarivanja saradnje sa relevantnim institucijama nadležnim za rodnu ravnopravnost u smislu organa, tela i sl. koje se bavi, odnosno kome su u nadležnosti ovi poslovi, pa i šire u smislu uključivanja civilnog sektora iz oblasti ravnopravnosti polova, a radi preporuka, mišljenja stavova, sugestija i sl;

- Načinu na koji će se Planom utvrditi postepeno uvođenje rodno odgovornog budžetiranja u postupak pripreme budžeta za narednu godinu. Tako je moguće da donosilac Plana:
  - Planom utvrdi samo broj korisnika budžetskih sredstava i broj programa u smislu primene odredaba Zakona koje se odnose na rodno odgovorno budžetiranje ili
  - utvrdi, odnosno Planom navede korisnike budžetskih sredstava za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja i da navede samo broj programa predviđenih za definisanje rodne komponente ili
  - donese Plan koji je određeniji, u smislu navođenja i korisnika i programa, pa čak i nižih programskih struktura planiranih za rodno odgovorno budžetiranje u postupku pripreme i donošenja budžeta za narednu fiskalnu godinu.
  - predvidi i druge elemente kao što su: definisanje smernica i uputstva za uključivanje rodne komponente (rodnih ciljeva i indikatora) u programsku strukturu; utvrđivanje rokova za definisanje rodne komponente; način i nosioce pružanja podrške budžetskim korisnicima u procesu "urodnjavanja"; rokove za "proširenje" liste korisnika odnosno programa utvrđenih Planom; smernice za unapređenje programskih struktura korisnika, a koji su izvan "kruga korisnika" utvrđenog Planom, u smislu unapređenja programske strukture na način da indikatori koji se odnose na lica budu razvrstani po rodu kao i druge elemente koji mogu doprineti kvalitetnom uvođenju rodno odgovornog budžetiranja u postupak pripreme budžeta za narednu godinu.
  
- načinu na koji će Plan biti obelodanjen, odnosno načinu na koji će budžetski korisnici biti obavješteni i to: putem objavljivanja u službenom glasilu, internet strani donosioca i/ili dostavljanjem posebnog obavještenja budžetskim korisnicima.

## **2. RADNJE NA SPROVOĐENJU PLANA ODNOSNO PROCES DEFINISANJA RODNE KOMPONENTE BUDŽETA**

Da bi proces uvođenja rodne perspektive u budžetski proces bio uspješan i pre svega smislen, odnosno da bi ostvario osnovni cilj a to je: realokacija budžetskih sredstava zasnovana i na temeljima rodne analize, sa krajnjim ishodom koji znači smanjenje rodnih dispariteta, te da bi u ovom procesu izbegli rizik da forma "zamagli" suštinu, potrebno je da donosioci plana organizuju i uz kvalitetnu podršku relevantnih institucija čiji je delokrug rada rodna ravnopravnost, realizuju proces uvođenja rodno odgovornog budžetiranja sa korisnicima budžetskih sredstava.

Jedan od načina za sprovođenje ovog procesa odvijao bi se po sledećim koracima:

1. obrazovati radnu grupu od strane donosioca plana, i utvrditi joj zadatke. U sastav radne grupe trebalo bi uključiti zaposlene u organu nadležnom za poslove finansija na poslovima budžeta i predstavnike (zaposlene) institucije/a, tela i dr. sa kojom/kojima donosioc plana ostvaruje saradnju u postupku uvođenja rodno odgovornog budžetiranja;
2. formirati grupe za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja u okviru korisnika budžetskih sredstava utvrđenih Planom, a u čijem sastavu bi bilo preporučljivo da budu rukovodioci i drugi učesnici u realizaciji programa za koje je predviđeno definisanje rodne komponente, kao zaposleni na finansijskim poslovima;
3. pripremiti uputstvo, smernice i sl. namenjeno korisnicima budžetskih sredstava, a koje

bi im omogućilo adekvatnu pripremu i sagledavanje mogućnosti za "rodno dizajniranje" programa, programskih aktivnosti i projekata;

4. sačiniti plan za realizaciju podrške putem organizovanja radionica i sl. radi definisanja rodnihi ciljeva i indikatora za korisnike utvrđene Planom kao i za druge korisnike budžetskih sredstava radi davanja preporuka za uvođenje rodnihi analiza i razvrstavanje indikatora koji se odnose na lica po rodu, a radi blagovremene pripreme i drugih budžetskih korisnika za "rodno osveščivanje" i postupno proširenje plana uvođenja rodnihi budžeta u budućim budžetskim ciklusima;
5. realizovati podršku korisnicima budžetskih sredstava organizovanjem radionica uz obezbeđenu podršku institucija odnosno stručnih lica za oblast ravnopravnosti polova i
6. obezbediti informacionu podršku za planiranje i praćenje rodne komponente budžeta;

Rezultat ovih aktivnosti odnosno koraka, trebala bi da bude blagovremena priprema i definisanje rodne komponente u programskoj strukturi korisnika budžetskih sredstava.

Radi poštovanja budžetskog kalendara, preporučljivo bi bilo da se navedene aktivnosti završe, odnosno da programske strukture korisnika budu "rodno dizajnirane" do datuma koji je propisanim budžetskim kalendarom utvrđen, odnosno "operativno" označen za početak pripreme budžeta. Taj datum mogao bi se odrediti kao krajnji datum za donošenje uputstva za pripremu budžeta (5 jul - datum određen da ministar dostavi uputstvo za pripremu budžeta Republike Srbije ili 1. avgust - datum određen da lokalni organ nadležan za finansije dostavi uputstvo za pripremu budžeta lokalne vlasti).

### III MOGUĆI NAČINI I DRUGE PREPORUKE ZA PRIPREMU RODNO OSETLJIVIH FORMULACIJA BUDŽETA

Uvođenje rodne komponente u programsku strukturu moguće je na više načina.

1. **postavljanjem posebnog cilja za muškarce ili za žene** u slučaju kada se sredstva usmeravaju ka određenoj rodnoj grupi za koju analize ili drugi pouzdani podaci, izveštaji, statistike i sl. pouzdano ukazuju na manju zastupljenost, lošiji položaj ili težu dostupnost;
2. **definisanjem ciljeva koji se odnose na lica, eksplicitnim navođenjem roda** (na primer: građani i građanke, dečaci i devojčice, naučnici i naučnice i sl. ) i indikatora razvrstanihi po rodu ( izraženih apsolutnim ili relativnim brojem koji se odnosi na žene, devojčice, građanke.... odnosno na muškarce, dečake, građane....)
3. **isticanjem rodne dimenzije problema koji rešavamo**, odnosno eksplicitno uzimanje u obzir pitanja roda i **rodno osetljivog pristupa** (u slučaju kad postoje evidentni problemi u nekoj oblasti koje zahtevaju da se pažnja usmeri na rodne aspekte problema koji rešavamo: na primer sprečavanje raka grlića materice)

Radi kvalitetne pripreme rodno osetljivih formulacija u programskoj strukturi, korisnici budžetskih sredstava polaze od propisa, strateških dokumenata i drugih relevantnih publikacija, koje im mogu olakšati razumevanje i pravilno definisanje rodno odgovornog budžetiranja. To su, Zakon o ravnopravnosti polova, Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine sa Akcionim planom za period od 2016. do 2018. godine.

Veoma praktičnu i korisnu publikaciju, odnosno priručnik za uvođenje rodnog budžetiranja u programsku strukturu budžeta pod nazivom: "Ka rodno odgovornom programskom budžetu" izdao je Pokrajinski sekretarijat za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova. Navedena publikacija objavljena je i na internet strani: [www.spriv.vojvodina.gov.rs](http://www.spriv.vojvodina.gov.rs)

Autor  
**Zorica Vukobrat**

## U SUSRET NOVOM ZAKONU O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

Skupština Republike Srbije usvojila je Zakon o opštem upravnom postupku. Zakon je objavljen u „Sl.glasniku RS“ br. 18/2016), stupio je na snagu 9. marta 2016. godine, a primena odredbi nije određena jednoobrazno, već je određeno da će se zakon primenjivati od 1. juna 2017. godine, izuzev tri odredbe - članova 9, 103. i 207. koji počinju da se primenjuju istekom 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, odnosno počinju da se primenjuju 7. juna 2016. godine.

Navedenim izuzetim članovima od opšte primene zakona propisano je sledeće:

Članom 9. propisano je da je organ dužan da strankama omogući da uspešno i celovito ostvare i zaštite prava i pravne interese kao i da se postupak vodi bez odugovlačenja i uz što manje troškova po stranku i drugog učesnika u postupku, ali tako da se izvedu svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja. Organ je dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje. Organ može od stranke da zahteva samo one podatke koji su neophodni za njenu identifikaciju i dokumente koji potvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija.

Članom 103. je propisano da je organ dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, a koji su neophodni za odlučivanje. Ako službenu evidenciju vodi drugi organ, organ koji vodi postupak dužan je da hitno zatraži podatke, a zamoljeni organ da besplatno ustupi podatke u roku od 15 dana, ako nije drugačije propisano. Ako se traženi podaci mogu dobiti elektronskim putem, zamoljeni organ ih dostavlja u najkraćem roku. U postupku koji se pokreće po zahtevu stranke organ može da vrši uvid, pribavlja i obrađuje lične podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija kada je to neophodno za odlučivanje, osim ako stranka izričito izjavi da će te podatke pribaviti sama. Ako stranka u roku ne podnese lične podatke neophodne za odlučivanje organa, zahtev za pokretanje postupka će se smatrati neurednim.

Članom 207. propisano je da će se novčanom kaznom od 5.000 dinara do 50.000 dinara kazniti za prekršaj ovlašćeno službeno lice, koje po službenoj dužnosti ne izvrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, ne zatraži ih radi pribavljanja i ne obradi, odnosno koje na zahtev organa koji vodi postupak besplatno ne ustupi podatke o kojima se vodi službena evidencija u roku od 15 dana ili drugom roku određenom zakonom.

Navedeni članovi dakle, ustanovljavaju obavezu organa da prilikom rešavanja o zahtevima stranaka koji se vode po zakonu o opštem upravnom postupku, po službenoj dužnosti vrše uvid i pribavljaju dokumente iz službenih evidencija, koji su im neodhodni za odlučivanje. Podaci o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija a koji su značajni za odlučivanje se više ne traže od građana, odnosno drugih stranaka, izuzev ukoliko je postupak pokrenut po zahtevu stranke, a stranka izričito izjavila da će podatke pribaviti sama. U praksi je najčešće reč o različitim izvodima (iz matične knjige rođenih, venčanih, umrlih, uverenje o državljanstvu, izvod iz katastra nepokretnosti, izvod iz agencije za privredne registre i slično), ali to mogu da budu i svi ostali podaci o kojima se vodi službena evidencija, a koji su organu neophodni za odlučivanje.

Članom 215. novog Zakona o opštem upravnom postupku, propisano je da odredbe zakona i drugih propisa prema kojima se ustanovljava obaveza za stranku i drugog učesnika u postupku

da organu dostavljaju podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, suprotno odredbama čl. 9. i 103. ovog zakona, prestaju da važe istekom 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, odnosno 7. juna 2016. godine.

Značajan aspekt svih navedenih odredbi svakako je i činjenica da ZUP propisuje obavezu da se besplatno ustupe podaci o kojima se vodi službena evidencija i to u roku od 15 dana, izuzev ako nije drugačije zakonom propisano.

Na navedeni način pokušalo se sa derogiranjem odredbi o plaćanju taksi na pribavljanje podataka. Kažemo pokušalo se, jer u prelaznim odredbama nije navedeno da prestaju da se primenjuju odredbe zakona i drugih propisa koje ustanovljavaju obavezu plaćanja taksi za dobijanje podataka iz službenih evidencija, pa će tako, od početka primene ovog zakona na snazi i dalje biti propisi koji ne oslobađaju organe od plaćanja taksi, te će se u praksi otvoriti mogućnost različitog tumačenja i primene propisa.

Naime, kao što je ranije u tekstu navedeno, ukoliko se besplatno ne ustupe podaci, službeno lice će rizikovati prekršaj i novčanu kaznu, što ukazuje na osnovnu ideju zakonodavca da se podaci ustupaju besplatno, a što je i članom 103. nesumnjivo navedeno. Međutim, ukoliko organ koji ustupa podatke primenjuje propis (republički, pokrajinski, opštinski) kojim je i dalje propisana obaveza naplate takse, a ovaj propis ne bude stavljen van snage, postaviće se pitanje da li će organ primenjivati Zakon o opštem upravnom postupku ili propis kojim se ustanovljava obaveza naplate takse. Koristeći pravnu maksimu *lex posterior derogat legi priori*, mogao bi se koristiti Zakon o opštem upravnom postupku, jer je kasnije donet, ali koristeći pravnu maksimu *lex specialis derogat legi generali*, moglo bi se tumačiti da je poseban propis koji uređuje plaćanje taksi u konkretnom organu i konkretnom postupku derogirao opštu normu iz Zakona o opštem upravnom postupku, kao specijalna norma koja je predviđena kao izuzetak za konkretan slučaj. Ovakva tumačenja predstavljaju načine prećutnih prestanaka pravnih normi i posledica su činjenice da zakon nije eksplicitno odredio koji svi popisi i norme prestaju da se primenjuju donošenjem novog propisa.

Mišljenja smo da ustupanje podataka treba da bude besplatno, imajući u vidu da je ovo novina koju uvodi Zakon o opštem upravnom postupku, čiji je smisao da se strankama olakša ostvarivanje prava, ali i da se postupak ubrza, a pogotovo imajući u vidu da je plaćanje taksi jednog organa drugom zapravo drugačiji raspored unutar jednog budžeta široko posmatrajući budžet Republike Srbije, ali nam je ideja bila i da ukažemo na nedoumice koje se mogu desiti u praksi. Nedorečenost propisa može se ispraviti, tako da bi sledeći korak u ujednačavanju propisa bio da se u propisima koji regulišu naplatu taksi prilikom izdavanja podataka organima i organizacijama koje u svom radu postupaju po Zakonu o opštem upravnom postupku, unese odredba po kojoj se u ovakvim slučajevima takse ne bi naplaćivale.

Autor  
**Tijana Pavlov**





PUBLIC  
FINANCE  
OFFICE

[www.javnefinansije.rs](http://www.javnefinansije.rs)