

FINANSIRANJE I RAD NACIONALNIH SAVETA NACIONALNIH MANJINA – LEGALNE MOGUĆNOSTI ZLOUPOTREBE, SUKOBA INTERESA I PRIVREDNOG KRIMINALA

Vladimir Đurić*

Ovaj rad istražuje pravne praznine i rešenja u zakonskim odredbama kojima su uređeni finansiranje i rad nacionalnih saveta nacionalnih manjina, kao i mogućnosti zloupotrebe, sukob interesa, pa i privrednog kriminala koje takva rešenja omogućavaju i ostavljaju bez sankcije. Autor zaključuje da je neophodno je da se pitanja finansiranja i finansijske discipline nacionalnih saveta urede na precizniji način.

KLJUČNE REČI: nacionalni saveti nacionalnih manjina, finansiranje, zloupotrebe, sukob interesa, privredni kriminal.

U domaćoj krivičnopravnoj i kriminološkoj literaturi često se ukazuje na vezu koja postoji između korupcije i raznih vidova zloupotreba, uključujući i sukob interesa, sa jedne, i privrednog kriminala, sa druge strane.¹ Cilj ovog rada je da se ukaže na pravne praznine i loša rešenja u zakonskim odredbama kojima su uređeni finansiranje i rad nacionalnih saveta nacionalnih manjina, kao i na mogućnosti zloupotrebe, sukob interesa, pa i privrednog kriminala koje takva rešenja omogućavaju i ostavljaju bez sankcije. Prvi korak u takvoj analizi je razmatranje pravnog uređenja i prirode nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

1. PRAVNO UREĐENJE I PRIRODA NACIONALNIH SAVETA

Nacionalni saveti nacionalnih manjina uvedeni su u pravni poredak Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (u daljem tekstu ZZPSNM)². Tim Zakonom

* Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, email: vdjuric12@gmail.com

¹ N. Mrvić-Petrović, J. Čirić, sukob javnog i privatnog interesa u trouglu moći, novca i politike, Beograd 2004, Đ. Ignjatović, Kriminologija, Beograd, 1996, N. Tanjević, Privredni kriminal u uslovima ekonomske tranzicije, Beograd 2012, str. 66-80,

² "Sl. list SRJ", br. 11/2002, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 72/2009 - dr. zakon i 97/2013 - odluka US

je predviđeno da pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje savete, radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture.³ Svet je po odredbama tog Zakona *pravno lice*⁴ koje predstavlja nacionalnu manjinu u navedenim oblastima društvenog života, učestvuje u procesu odlučivanja, ili odlučuje o pojedinim pitanjima iz tih oblasti i osniva ustanove iz tih oblasti.⁵ Dakle, ZZPSNM je opredelio da su nacionalni saveti, kao pravna lica, *institucionalni vid samouprave nacionalnih manjina* i da mogu da imaju tri uloge – 1. predstavljanje manjine, 2. učestvovanje u odlučivanju i 3. osnivanje ustanova i odlučivanje o pojedinim pitanjima iz navedenih oblasti.

Ustav RS iz 2006. je predvideo da pripadnici nacionalnih manjina mogu, u skladu sa zakonom, da izaberu svoje nacionalne savete radi ostvarivanja prava na samoupravu. Ustav je u odredbi čl.75.st.3. naveo da se ta samouprava ostvaruje u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma. Reč je dakle o *neteritorijalnoj samoupravi*. Navedene oblasti društvenog života spominju se i u čl.75.st.2. Ustava kojim je propisano da putem kolektivnih prava, pripadnici nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju, ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma. Može se zaključiti da samouprava koju nacionalni saveti oličavaju zapravo predstavlja *odlučivanje, ili učešće u odlučivanju o pojedinim pitanjima vezanim za njihovu kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma*.

Prema odredbi člana 75.st.3. Ustava, samouprava se ostvaruje u skladu sa zakonom. Zakon kojim je ona uređena je Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (u daljem tekstu ZNSNM)⁶. ZNSNM se utvrđuju ovlašćenja nacionalnih saveta, postupak izbora za nacionalne savete, kao i njihovo finansiranje. Ustavnom sudu upućen je veći broj inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona. Ustavni sud je svojom Odlukom iz januara 2014. kasirao pojedine odredbe Zakona,⁷ o čemu će se na odgovarajućim mestima u analizi biti više reči. U maju mesecu 2014. usvojen je Zakon o izmenama i dopunama ZNSNM.⁸

Pravna priroda nacionalnih saveta, naročito u kontekstu primene zakona kojima je uređen njihov položaj, delatnosti i finansiranje, izazivala je izvesne dileme. Naime, nije sporno da je prema odredbama ZNSNM nacionalni svet pravno lice koje svoj subjektivitet stiče upisom u odgovarajući registar kod nadležnog ministarstva i da u tom kontekstu može da stiče i otuđuje pokretnu i nepokretnu imovinu, ali se u praksi postavilo pitanje da li je reč o državnom, ili pak nedržavnom telu (organu). U teorijskim radovima isticano je da u praksi funkcionisanje nacionalnih saveta delimično poput državnih organa, delimično poput lokalnih administrativnih tela i da ujedno oni imaju i karakteristike nevladinih organizacija, što ih, zbog takvog mešovitog pravnog sadržaja, svrstava u *sui generis* tela u pravnom poretku Srbije.⁹ Ustavni je sud u svojoj odluci o ustavnosti ZNSNM našao za shodno da najpre utvrdi karakter učešća nacionalnih

³ Čl. 19. st.1.

⁴ Čl. 19. st.2

⁵ Čl. 19. st. 7.

⁶ "Sl. glasnik RS", br. 72/2009 i 20/2014 - odluka US

⁷ IUz-882/2010

⁸ "Službeni glasnik RS" br.55/2014

⁹ K. Beretka, Nations Councils of National Minorities in Serbia: Pros and Contras of Ethnic Self-Governance in E. Nimni, A. Osipov, D.Smith, The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice, 2013, p. 185,186

manjina u javnim poslovima koje se ostvaruje posredstvom nacionalnih saveta i pravnu prirodu tih tela. Sud je stao na stanovište da "*nacionalni savet nacionalne manjine, saglasno Ustavu, ima karakter posebnog (nedržavnog) tela - organizacije koja predstavlja institucionalni oblik putem koga se u Ustavom utvrđenim oblastima društvenog života koje su značajne za očuvanje identiteta nacionalne manjine (kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma), ostvaruju kolektivna prava nacionalne manjine (prava na samoupravu) u tim oblastima, tako što se nacionalnom savetu zakonom poveravaju određena javna ovlašćenja da učestvuje u odlučivanju ili da samostalno odlučuje o pojedinim pitanjima iz ovih oblasti.*"

2. RAD I FINANSIRANJE NACIONALNIH SAVETA NACIONALNIH MANJINA

Kao što je istaknuto, ZNSNM, između ostalog, uređeni su rad, odnosno ovlašćenja nacionalnih saveta u različitim oblastima društvenog života i način njihovog finansiranja. Izlaganje svih ovlašćenja nacionalnih saveta bi uveliko prevazišlo prirodu i svrhu ovog rada. Za potrebe rada važno je istaći da prema čl. 2. st.2. ZNSNM, savet predstavlja nacionalnu manjinu u oblasti obrazovanja, kulture, obaveštavanja na jeziku nacionalne manjine i službene upotrebe jezika i pisma, učestvuje u procesu odlučivanja ili odlučuje o pitanjima iz tih oblasti i osniva ustanove, ali i *privredna društva i druge organizacije* iz tih oblasti.

Članom 114. ZNSNM utvrđeno je da se sredstva za finansiranje rada nacionalnih saveta obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije, budžeta autonomne pokrajine i budžeta jedinice lokalne samouprave, donacija i ostalih prihoda. Visina sredstava iz javnih izvora koja se obezbeđuje za finansiranje delatnosti nacionalnih saveta određuje se za svaku godinu Zakonom o budžetu Republike Srbije, odnosno odlukama o budžetu AP Vojvodine i jedinica lokalne samouprave. Dakle, nacionalni saveti, iako Ustavni sud stoji na stanovištu da su nedržavna tela, prvenstveno se *finansiraju iz javnih izvora*. Zapravo, osnivač nacionalnih saveta nije ni Republika, ni autonomna pokrajina, niti jedinica lokalne samouprave, ali se u praksi mnogi nacionalni saveti isključivo ili pretežno finansiraju kroz ustupljene javne prihode iz budžeta tih nivoa javne vlasti.

ZNSNM propisano je da se sredstva koja se obezbeđuju u budžetu Republike Srbije raspoređuju tako da se 30% raspoređuje u jednakim iznosima svim registrovanim nacionalnim savetima u Republici Srbiji, a ostatak sredstava (70%) srazmerno broju pripadnika određene nacionalne manjine koju nacionalni savet predstavlja, kao i ukupnom broju ustanova te nacionalne manjine u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma i obimu aktivnosti tih ustanova.

Raspodela sredstava bliže je uređena Uredbom o postupku raspodele sredstava iz budžeta Republike Srbije za finansiranje rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina.¹⁰ Prema toj Uredbi, ostatak sredstava u iznosu od 70% od sredstava koja su obezbeđena iz budžeta (nakon raspodele 30% u jednakim iznosima svim nacionalnim savetima) raspoređuje se tako što se polovina ostatka sredstava (35%) daje nacionalnim savetima srazmerno procentualnoj zastupljenosti pripadnika nacionalne manjine koju nacionalni savet predstavlja u odnosu na ukupan broj pripadnika nacionalnih manjina

¹⁰ "Sl.glasnik RS" br.95/10 i 33/13.

koje imaju registrovan nacionalni savet, dok se druga polovina ostatka sredstava (35%) raspoređuje na četiri jednaka dela, za svaku od četiri oblasti u kojima deluju saveti, u skladu sa sistemom bodovanja koji je sastavni deo te Uredbe.

Sistemom bodovanja koji je sastavni deo Uredbe predviđeni su kriterijumi u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, u koje, primera radi, spadaju: izdavanje časopisa za kulturu, broj odeljenja na jeziku nacionalne manjine, ustanove u jedinici lokalne samouprave u kojoj je jezik i pismo nacionalne manjine u službenoj upotrebi itd . Pažljivijim sagledavanjem navedenih kriterijuma može se zaključiti da pojedini od njih, u izvesnom smislu, odstupaju od zakonske odredbe kojom je propisano da se taj deo sredstava raspoređuje prema ukupnom broju ustanova nacionalne manjine.¹¹ Iz godine u godinu raste iznos sredstava koja su Zakonom o budžetu namenjena za finansiranje nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Primera radi, u 2011. iznos tih sredstava je bio 225.363.872 din, u 2012. 230.000.000, u 2013. 236.454.764, a od 2015. ta sredstva iznose 244.999.998 din.

ZNSNM je propisano da se sredstva koja se obezbeđuju u budžetu autonomne pokrajine raspoređuju nacionalnim savetima koji imaju sedište na njenoj teritoriji. Raspodela navedenih sredstava bliže je uređena Pokrajinskom skupštinskom odlukom o načinu i kriterijumima dodele budžetskih sredstava za nacionalne savete nacionalnih manjina.¹² Prema članu 2. navedene odluke pravo na dodelu sredstava imaju registrovani nacionalni saveti sa sedištem na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine, što je u skladu sa članom 115. stav 4. Zakona o nacionalnim savetima. Međutim, ovaj podzakonski opšti akt uvodi dodatne uslove koji nisu propisani Zakonom: da broj pripadnika nacionalne manjine-nacionalne zajednice koju oni predstavljaju na teritoriji AP Vojvodine, čini više od polovine ukupnog broja pripadnika te nacionalne manjine-nacionalne zajednice u Republici Srbiji, ili da broj pripadnika nacionalne manjine-nacionalne zajednice koju oni predstavljaju na teritoriji AP Vojvodine, jeste veći od 10000, prema zvaničnim podacima Republičkog zavoda za statistiku, na osnovu poslednjeg popisa stanovništva. Članom 2. stav 2. Odluke propisano je da nacionalni saveti koji imaju sedište na teritoriji AP Vojvodine, ali ne ispunjavaju uslove za dodelu sredstava iz stava 1. ovog člana, imaju pravo na dodelu sredstava, u visini od po najviše 1% utvrđenih budžetskih sredstava.

Pojedini saveti koji ne ispunjavaju uslove za dodelu sredstava iz stava 1. člana 2. Odluke su registrovali sedište na teritoriji AP Vojvodine i na taj način dobili dodatna sredstva.¹³ U skladu s kriterijumima i na način utvrđen odredbama Pokrajinske skupštinske odluke, nacionalnim savetima se sredstva raspoređuju za finansiranje *redovne delatnosti i razvojne delatnosti* koja podrazumeva finansiranje rada ustanova, fondacija, ali i *privrednih društava i organizacija čiji je osnivač ili suosnivač nacionalni savet*, kao i ustanova, fondacija, *privrednih društava i drugih organizacija čija su osnivačka prava delimično ili u celini preneti na nacionalni savet*. Slično kao i u budžetu Republike, i u budžetu AP Vojvodine je iz godine u godinu povećavana su

¹¹ Primera radi, nacionalni saveti nisu osnivači elektronskih medija, ali su osnivači privrednih društava koji su osnivači medija.

¹² "Sl. list AP Vojvodine" br. 54/14.

¹³ Npr. nacionalni saveti aškalijske, egipatske i grčke nacionalne manjine. Štaviše, i drugi saveti čiji su pripadnici skoncentrisani na teritoriji centralne Srbije (Albanci, Bošnjaci, Bugari) bi mogli da svoja sedišta registruju na teritoriji AP Vojvodine i time steknu pravo na dodelu sredstava, u visini od po najviše 1% utvrđenih budžetskih sredstava.

sredstva za finansiranje rada nacionalnih saveta, tako da su od 31 835 000 din. koliko su iznosila u 2010. narasla na 54 555 000 koliko iznose od 2015.¹⁴

ZNSNM utvrđeno je da se sredstva za rad nacionalnih saveta koja obezbeđuju u budžetu jedinice lokalne samouprave, raspoređuju u skladu sa odlukom nadležnog organa jedinice lokalne samouprave nacionalnim savetima koji predstavljaju nacionalne manjine koje u stanovništvu jedinice lokalne samouprave dostižu najmanje 10% od ukupnog stanovništva ili nacionalnih manjina čiji je jezik u službenoj upotrebi na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Imajući u vidu izložene zakonske uslove, 54 jedinice lokalne samouprave imaju obavezu da iz svojih budžeta finansiraju rad 12 nacionalnih saveta. U cilju sagledavanja izvršenja ove zakonske obaveze, Kancelarija za ljudska i manjinska prava sprovela je početkom 2014. anketu među jedinicama lokalne samouprave o visini sredstava koje su one planirale u svojim budžetima za finansiranje nacionalnih saveta u 2014. U svojim budžetima za 2014. godinu 25 jedinica lokalne samouprave predvidelo je izdvajanje sredstava za njihov rad, dok 29 nije planiralo sredstva za te namene. U budžetima jedinica lokalne samouprave koje su predvidele sredstva za tu namenu planirano je bilo ukupno 18.620.000,00 dinara. Važno je istaći da ZNSNM ne sadrži odredbe koje uređuju na koji način suma koja se iz budžeta jedinica lokalnih samouprava dodeljuje nacionalnim savetima treba da bude određena.¹⁵

ZNSNM propisano je da nacionalni saveti mogu koristiti budžetska sredstva za finansiranje troškova za:

1. *redovnu delatnost* (finansiranja ili sufinansiranja programa i projekata u oblasti obrazovanja, kulture, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma nacionalne manjine; iznajmljivanja i korišćenja prostorija; zarada, poreza i doprinosa zaposlenih u nacionalnom savetu; honorara i doprinosa za obavljene rad za potrebe nacionalnog saveta; putnih troškova i dnevnica za službena putovanja; nabavke kancelarijskog materijala i opreme za rad nacionalnog saveta) i

2. *finansiranje rada ustanova, fondacija, privrednih društava i organizacija čiji je osnivač ili suosnivač nacionalni savet, ustanova, fondacija, privrednih društava i drugih organizacija čija su osnivačka prava prenetna na nacionalni savet.*

Zakonom je utvrđeno da nacionalni saveti donose svoj godišnji finansijski plan u kojem iskazuju sve prihode i rashode za kalendarsku godinu, finansijski izveštaj i završni račun. Nacionalni saveti su dužni da vode knjigovodstvo o svim prihodima i rashodima saveta i da stutom odrede lice odgovorno za finansijsko poslovanje, podnošenje izveštaja i vođenje knjiga nacionalnog saveta. Knjigovodstvene evidencije prihoda i rashoda nacionalnih saveta predmet su godišnje revizije u skladu sa propisima kojima se uređuje računovodstvo, i mogu biti predmet kontrole nadležnih organa.

U skladu sa Zakona o budžetskom sistemu¹⁶ utvrđena je obaveza godišnje revizije evidencija prihoda i rashoda kod nacionalnih saveta nacionalni manjina. S obzirom da nacionalni saveti *nisu direktni, ali ni indirektni budžetski korisnici*, evidentirani su u Upravi za trezor kao korisnici javnih sredstava koji godišnje finansijske izveštaje

¹⁴ Izvor: Treći izveštaj o primeni Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima

¹⁵ U istom smislu i K. Beretka, n.d.r.194

¹⁶ "Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014 i 68/2015 - dr. zakon.

(završne račune) sastavljaju u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji¹⁷ i dostavljaju ih Agenciji za privredne registre.

Uvid u namensko trošenje budžetskih sredstava vrši se na osnovu obrazaca izveštaja o prihodima i rashodima koji svaki nacionalni savet dostavlja na tromesečnom nivou, završnih računa koji su prethodno dostavljeni APR-u i izveštaja nezavisnog revizora koji daje mišljenje na osnovu navedenih izveštaja. Treba napomenuti da izbor nezavisnog revizora vrše sami nacionalni saveti koji sa njim zaključuju ugovor o reviziji i plaćaju mu naknadu za rad.

3. MOGUĆE ZLOUPOTREBE

Izložena zakonska rešenja u vezi sa radom i finansiranjem nacionalnih saveta pružaju izvesne mogućnosti zloupotrebe, pa čak i privrednog kriminala.

Najpre, u vezi sa delom sredstava (35%) koji se prema ZNSNM raspoređuje prema ukupnom broju ustanova nacionalne manjine u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, ZNSNM nije izričito opredelio pojam "ustanova nacionalne manjine", niti sadrži precizne i jasne kriterijume na osnovu kojih bi se neka ustanova mogla smatrati ustanovom nacionalne manjine. Važno je istaći da ni drugi zakoni, pre svega Zakon o javnim službama¹⁸, kao i sistemski zakoni u onim oblastima društvenog života u kojima nacionalni saveti ostvaruju svoja zakonom utvrđena ovlašćenja, a u kojima je jedino moguće osnivati ustanove (kultura, obrazovanje i informisanje) ne sadrže izričito određenje pojma *ustanova nacionalne manjine*. Međutim, pažljivijim sagledavanjem odredbi ZNSNM kojima se regulišu nadležnosti nacionalnih saveta u oblasti obrazovanja, kulture i obaveštavanja načelno se može stati na stanovište da se pod tim pojmom, za potrebe raspodele sredstava iz budžeta, mogu podrazumevati kako ustanove čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, ustanove u kojima, potpuno ili delimično, samostalno ili zajedno s drugim pravnim licem, prava i obaveze osnivača vrši nacionalni savet, kao i ustanove čijim statutima je utvrđeno da je ustanova od posebnog značaja za određenu nacionalnu manjinu. U praksi, odluke nacionalnih saveta o proglašenju ustanova čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave za ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu donose se često u cilju povećanja učešća u raspodeli budžetskih sredstava i ponekad nemaju nikakve veze s manjinskim interesima, tako da su pojedini nacionalni saveti proizvoljno proglašavali veliki broj takvih ustanova za ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu.¹⁹ Razume se, i privredna društva osnovana u oblasti obaveštavanja i ostale organizacije koje nacionalni saveti osnivaju uzimaju se u obzir prilikom raspodele budžetskih sredstava, tako da je moguće da smisao njihovog formiranja upravo bude sticanje budžetskih sredstava..

ZNSNM ne predviđa zabranu sukoba interesa u vezi sa obavljanjem funkcija u nacionalnom savetu, niti su funkcioneri nacionalnih saveta u obavezi da po Zakonu dostavljaju podatke Agenciji za borbu protiv korupcije. Nije redak slučaj da nosioci

¹⁷"Sl. glasnik RS", br. 46/2006, 111/2009, 99/2011 - dr. zakon i 62/2013 - dr. zakon.

¹⁸"Sl. glasnik RS" br. 42/91, 71/94, 79/05 - dr. zakon, 81/05 - ispr. dr. zakona i 83/05 - ispr. dr. zakona.

¹⁹ Primera radi, jedan nacionalni savet je čak proglasio i ZOO vrt u Subotici za ustanovu od posebnog značaja za nacionalnu manjinu!!!!

izvršnih funkcija u lokalnim samoupravama, pa čak i poslanici u Narodnoj skupštini i Skupštini AP Vojvodine budu nosioci funkcija u nacionalnim savetima, što znači da direktno učestvuju u odlučivanju o visini budžetskih sredstava kojima će kasnije, kao funkcioneri nacionalnih saveta, raspolagati!!! Otuda i ne čudi možda i preoštara zaključak pojedinih istraživača prema kome je ZNSNM prilagođen kapacitetima i realnim potrebama onih nacionalnih manjina koje su brojne, teritorijalno koncentrisane dobro organizovane, sa razvijenom stranačkom strukturom i koje su prisutne u vlasti, pre svega na lokalnom nivou (podv.V. Đ.).²⁰ Sa druge strane, nacionalni saveti ostalih nacionalnih manjina pre funkcionišu kao nevladine organizacije finansirane od države.²¹

Budući da članom 115. ZNSNM nije utvrđena obaveza nacionalnih saveta, da sredstva koja stižu iz javnih prihoda koriste za sve taksativno navedene delatnosti, niti je utvrđen odnos sredstava koja u okviru redovne delatnosti, koriste za finansiranje projekata iz oblasti obrazovanja, kulture, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma i za materijalne rashode, može se zaključiti da najveći iznos stečenih sredstava nacionalni saveti mogu koristiti za koje god žele zakonom propisane namene, pa i samo za lična primanja, što otvara pitanje da li se takvim korišćenjem sredstava može ugroziti odvijanje osnovnih delatnosti nacionalnih saveta.²² Prema podacima Kancelarije za ljudska i manjinska prava, u strukturi raspodele godišnje kvote za 2015. čak 5 izabranih nacionalnih saveta u 3 i više oblasti u kojima ostvaruju svoju ulogu nije dobilo sredstva, jer uopšte ne ispunjavaju zakonske uslove za raspodelu što može da otvori različita pitanja – od opravdanosti njihovog postojanja, do promene načina njihovog delovanja.²³ U svakom slučaju, jasno je da takvi nacionalni saveti sredstva uglavnom koriste za lična primanja, a na osnovu relevantnih finansijskih izveštaja može se uočiti da su pojedini nacionalni saveti isplate po osnovu ličnih primanja iskazivali kao rashod vezan za aktivnosti predviđene za finansiranje u oblasti obrazovanja, kulture, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma. U vezi sa utroškom budžetskih sredstava iz kojih se finansiraju, još jedno pitanje zavređuje pažnju. Naime, imajući u vidu da su nacionalni saveti, prema shvatanju Ustavnog suda nedržavna tela, iako se finansiraju iz budžeta, oni se samo delimično uklapaju u državnu upravnu strukturu. Sa jedne strane, oni nisu vezani odredbama kojima se regulišu budžetski izdaci, dok, se, sa druge strane, na nabavku dobara i usluga za njihov rad primenjuju zakonske odredbe kojima su regulisane javne nabavke.²⁴ Takođe, u relevantnim istraživanjima uočeno je da nacionalni saveti netransparentno finansiraju

²⁰ T. Pavlović Križanić, J. Lončar, Evaluacija rada pet nacionalnih saveta u Srbiji, Novi Sad, 2012, str.10

²¹ T. Korhecz, National Minority Councils in Serbia in T.Malloy, A.Osipov, B.Vizi, Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks, 2015, p.83

²² U obrazloženjima za sredstva koja se raspodeljuju na lična primanja navodi se broj lica sa kojima je zasnovan radni odnos, broj lica kojima se vrše isplate po osnovu drugih ličnih primanja: putnih troškova, dnevnica i različitih honorara. Primera radi, od 2.999.000, 00 din. iskazanog prihoda za 2013. Nacionalni savet aškalijske nacionalne manjine isplatio je za lična primanja čak 2.525.000,00 din.; od 6.368.000,00 din. iskazanog prihoda za 2013. Nacionalni savet egipatske nacionalne manjine isplatio je za lična primanja čak 4.745.000,00, dok je od 28.714.000,00 din. Iskazanog prihoda za 2013. Nacionalni savet bošnjačke nacionalne manjine isplatio za lična primanja 13.956.000,00 din. – podaci koje je autor pribavio od Kancelarije za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije

²³ U 2015, za sve četiri oblasti u kojima treba da deluju, nacionalni saveti aškalijske i grčke nacionalne manjine nisu uopšte ispunili kriterijume, odnosno dobili su samo sredstva koja se raspodeljuju prema broju pripadnika manjine i sredstva koja se u jednakom iznosu doznaju svim savetima. Nacionalni saveti egipatske i slovenačke nacionalne manjine ispunili su kriterijume samo u oblasti obaveštavanja, a Nacionalni savet crnogorske nacionalne manjine samo u oblasti službene upotrebe jezika i pisma.

²⁴ K. Beretka, n.d.r.186

projekte iz svog budžeta i da bi internim dokumentima trebalo da definišu jasne kriterijume i merila projektnog finansiranja, uz omogućavanje javnosti da ima uvid u rezultate konkursa nacionalnih saveta.²⁵

Štaviše, sredstva stečena iz javnih prihoda nacionalni saveti mogu legalno da uplaćuju na račun privrednih društava koje su osnovali. Poslovanje takvih privrednih društava se u svemu može zasnivati na sredstvima koja potiču iz javnih izvora.²⁶ Postoje određene mogućnosti zloupotreba koje mogu da imaju i finansijske implikacije u radu takvih društava. Najpre, njihov broj, kao što je istaknuto, služi kao jedan od kriterijuma za raspodelu budžetskih sredstava nacionalnim savetima, a zatim se ta ista društva finansiraju istim tim sredstvima. U slučaju bilo kakvih obaveza, štete koja im je prouzrokovana, pa i stečaja takvih društava, namirenja se uglavnom vrše iz budžetskih sredstava koja se doznaju nacionalnim savetima. Može se zamisliti i situacija, koja bi inače bila sasvim legalna, da "inventivan" nacionalni savet iskoristi formiranje većeg broja privrednih subjekata isključivo za "ispumpavanje" sredstava koja dobija iz budžetskih izvora planskim prouzrokovanjem imovinske štete subjektima privrednog poslovanja koje je osnovao. U tom smislu, u praksi su uočeni i problemi koji se odnose na pitanje privremenog obustavljanja budžetskog finansiranja nacionalnih saveta čiji je račun blokiran kod poslovnih banaka. ZNSNM ne sadrži rešenje za takvu situaciju, iako je logično i opravdano obustaviti njihovo finansiranje u takvim slučajevima. Drugim rečima, ZNSNM omogućava potpuno legano kreiranje situacija u kojima se sredstva iz budžetskih izvora prelivaju u "rupe bez dna".

ZNSNM ne sadrži nikakve delotvorne mehanizme kontrole namenskog korišćenja sredstava. Naime, praznine ZNSNM imaju za posledicu da nezavisni revizor prilikom izražavanja mišljenja o ispravnosti korišćenja budžetskih sredstava, i to samo sredstava iz budžeta RS, konstatuje da su podaci iskazani pravilno, pri čemu se pod "pravilno" podrazumeva računski pravilno u skladu sa uvidom u dokumentaciju i iskazane podatke dostavljene APR-u, a ne i namenski ispravno. Takođe, ZNSNM ne propisuje kaznene odredbe koje se odnose na korišćenje sredstava iz javnih izvora. Naposljetku, ali ne i najmanje važno, budući da ZNSNM propisuje slučajeve kada se nacionalni savet briše oz registra (ako bude raspušten zbog obustavljanja postupka izbora i u slučaju da je raspušten zbog toga što je broj njegovih članova smanjen ispod polovine), jasno je da nad nacionalnim savetom, iako on prema shvatanju Ustavnog suda nema karakter državnog tela, ne može da bude pokrenut postupak stečaja i likvidacije čak i u slučaju da neracionalnim trošenjem sredstava ili njihovim otuđenjem u bescenje, prekomernim zaduživanjem, preuzimanjem nesrazmernih obaveza, lakomislenim zaključivanjem ugovora sa licima nesposobnim za plaćanje, propuštanjem blagovremenog ostvarivanja potraživanja, uništenjem ili prikrivanjem imovine ili drugim radnjama koje nisu u skladu sa savesnim poslovanjem odgovorna lica u nacionalnom savetu izazovu nastupanje stečajnih razloga.

²⁵ J. Perković (ur.), *Monitoring transparentnosti u radu nacionalnih saveta nacionalnih manjina: analiza i preporuke*, Novi Sad, 2014.

²⁶ U stručnim analizama se zapaža da prilikom izbora nacionalnih saveta nije retkost da predloženi programi nemaju nikakve veze sa zakonskim okvirima delovanja nacionalnih saveta, odnosno da se tiču privrede i da su zabeleženi primeri navođenja da će se nacionalni savet baviti asfaltiranjem, izvođenjem građevinskih radova, izgradnjom fabrika, aerodroma, itd – v. S.Ilić, *Politička kultura nacionalnih manjina u kontekstu izbora za manjinske nacionalne savete* u D.Radosavljević, M.Keveždi, E.Vukašinović, *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura* knj.2. str. 78

ZAKLJUČAK

Nacionalni saveti nacionalnih manjina su tela posredstvom kojih se ostvaruje Ustavom zajamčeno pravo na samoupravu nacionalnih manjina u različitim oblastima društvenog života. Oni imaju svojstvo pravnog lica koje nakon izbora stiču upisom u odgovarajući registar i isključivo, ili pretežno se finansiraju sredstvima iz javnih izvora. Ustavni sud Srbije stoji na stanovištu da ta tela nemaju državni karakter. Takva pravna priroda nacionalnih saveta i činjenica da niz pitanja u vezi sa njihovim finansiranjem, poslovanjem i radom, a naročito ona pitanja koja se odnose na mogućnost stvaranja privrednih društava, finansijsku kontrolu njihovog poslovanja, sprečavanje sukoba interesa i izostanak pravnih mehanizama delovanja državnih organa u slučaju nenamenskog utroška sredstava i insolventnosti, kreiraju legalnu mogućnost zloupotrebe, sukob interesa, pa i privrednog kriminala. Imajući u vidu navedeno, neophodno je da se ZNSNM oblast finansiranja i finansijske discipline uredi na precizniji način.

LITERATURA

1. Beretka, K., National Councils of National Minorities in Serbia: Pros and Contrasts of Ethnic Self-Governance in E.Nimni, A.Osipov, D.Smith, *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice*, 2013, p. 185,186
2. Ignjatović, Đ., *Kriminologija*, Beograd, 1996,
3. Korhecz, T., National Minority Councils in Serbia in T.Malloy, A. Osipov, B.Vizi, *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks*, 2015.p.83
4. Mrvić-Petrović, N., Ćirić, J., *Sukob javnog i privatnog interesa u trouglu moći, novca i politike*, Beograd 2004,
5. Pavlović Križanić, T., Lončar, J., *Evaluacija rada pet nacionalnih saveta u Srbiji*, Novi Sad, 2012, str.10
6. Perković, J. (ur.), *Monitoring transparentnosti u radu nacionalnih saveta nacionalnih manjina: analiza i preporuke*, Novi Sad, 2014.
7. Radosavljević, D., Keveždi M., Vukašinić E., *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura*, knj. 2. str. 78
8. "Sl. glasnik RS" br. 42/91, 71/94, 79/05 – dr. zakon, 81/05 – ispr. dr. zakona i 83/05 – ispr. dr. zakona.
9. "Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014 i 68/2015 - dr. zakon.
10. "Sl. glasnik RS", br. 72/2009 i 20/2014 - odluka US
11. "Sl. list SRJ", br. 11/2002, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 72/2009 - dr. zakon i 97/2013 - odluka US
12. "Sl. glasnik RS" br.95/10 i 33/13.
13. "Službeni glasnik RS" br.55/2014
14. Tanjević, N., *Privredni kriminal u uslovima ekonomske tranzicije*, Beograd 2012, str. 66-80.

THE FINANCING AND OPERATION OF NATIONAL COUNCILS OF NATIONAL MINORITIES – LEGAL POSSIBILITIES FOR ABUSE, CONFLICT OF INTEREST AND ECONOMIC CRIME

This paper explores legal gaps and solutions in the provisions of Law which regulates the financing and operation of national councils of national minorities, as well as the possibilities of abuse, conflict of interest, and economic crimes that such solutions enable and leave without sanction. The author concludes that it is necessary the issues of financing and financial discipline of national councils regulate in a more precise way.

KEY WORDS: National councils of national minorities, Financing, Abuse, Conflict of interest, Economic crime.