



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ



Стална конференција
градава и општина

Савез градова и општина Србије

МОДЕЛ ЛОКАЛНОГ АНТИКОРУПЦИЈСКОГ ПЛАНА

*са ујуџсџвима за израду,
сџровођење и ѓрађење*



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

МОДЕЛ ЛОКАЛНОГ АНТИКОРУПЦИЈСКОГ ПЛАНА
са ујуйсџвима за израду, сџровођење и џрађење

МОДЕЛ ЛОКАЛНОГ АНТИКОРУПЦИЈСКОГ ПЛАНА

*са ујујсјвима за израду,
сјровођење и јрађење*

МОДЕЛ ЛОКАЛНОГ АНТИКОРУПЦИЈСКОГ ПЛАНА
са ујучствима за израду, спровођење и праћење

Аутор

Милош Мојсиловић

Сарадници на изради модела

Бранко Љубоја, Маријана Обрадовић, Ана Јеросимић

Дамир Милутиновић, Јован Ницић

Издавачи

Агенција за борбу против корупције

Царице Милице 1, Београд

Стална конференција градова и општина

– Савез градова и општина Србије

Македонска 22, Београд

За издавача

Верка Атанасковић, в. д. директора Агенције за борбу против корупције

Ђорђе Станичић, генерални секретар СКГО

Лектура

Ивана Андрић

Дизајн и праћење за штампу

Атеље, Београд

www.atelje.rs

Штампа

Досије студио, Београд

www.dosije.rs

Тираж: 700 примерака

ISBN 978-86-88459-66-2

ISBN 978-86-88459-66-2



9 788688 459662 >



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

Модел локалног антикорупцијског плана са ујучствима за израду, спровођење и праћење израђен је и објављен у сарадњи Агенције за борбу против корупције и Сталне конференције градова и општина – Савеза градова и општина Србије (СКГО), уз подршку пројекта Институционална подршка СКГО – друга фаза, који финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу (СДЦ), а спроводи СКГО. Ова публикација је средство подршке јединицама локалне самоуправе да израде, усвоје и спроведу своје антикорупцијске планове на основу *Модела локалног антикорупцијског плана* Агенције за борбу против корупције. Публикација не представља ставове СДЦ.

Садржај

| | |
|---|----|
| 1. УВОД..... | 7 |
| 2. НАЧЕЛА И ВРЕДНОСТИ НА КОЈИМА ТРЕБА ДА СЕ ЗАСНИВА ЛАП, ПРОЦЕС ЊЕГОВОГ УСВАЈАЊА, ПРИМЕНЕ И ПРАЋЕЊА | 9 |
| 3. РЕЧНИК ПОЈМОВА КОЈИ СУ КОРИШЋЕНИ У МОДЕЛУ ЛОКАЛНОГ АНТИКОРУПЦИЈСКОГ ПЛАНА | 15 |
| 4. КАРАКТЕР МОДЕЛА ЛОКАЛНОГ АНТИКОРУПЦИЈСКОГ ПЛАНА И ПРЕПОРУКЕ ЗА ЊЕГОВУ ПРИМЕНУ/УСВАЈАЊЕ..... | 19 |
| 4.1. Карактер Модела локалног антикорупцијског плана | 19 |
| 4.2. Препоруке за примену/усвајање Модела локалног антикорупцијског плана у свакој појединачној ЈЛС..... | 21 |
| 5. МОДЕЛ ЛОКАЛНОГ АНТИКОРУПЦИЈСКОГ ПЛАНА | 27 |
| Област 1: Усвајање прописа у органима јединице локалне самоуправе (ЈЛС)..... | 27 |
| Област 2: Управљање сукобом интереса на локалном нивоу | 31 |
| Област 3: Разоткривање корупције кроз заштиту узбуњивача и кроз управљање пријавама и представкама корисника услуга у вези са радом службеника и органа ЈЛС | 36 |
| Област 4: Однос између јединица локалне самоуправе и јавних служби, јавних предузећа и других организација које ЈЛС оснива и делом или у потпуности финансира и контролише | 38 |
| Област 5: Јавно-приватна партнерства и концесије..... | 43 |
| Област 6: Управљање јавном својином ЈЛС | 46 |

| | |
|--|-----------|
| Област 7: Управљање донацијама које прима ЈЛС..... | 48 |
| Област 8: Регулација административних процедура и унапређење контроле процедура за остваривање права и регулисање обавеза корисника услуга ЈЛС..... | 51 |
| Област 9: Развој програма помоћи и солидарности за остваривање потреба особа са инвалидитетом и за заштиту права осетљивих група | 54 |
| Област 10: Додела средстава из буџета ЈЛС за остваривање јавних интереса локалне заједнице..... | 58 |
| Област 11: Инспекцијски надзор | 62 |
| Област 12: Просторно и урбанистичко планирање и изградња | 64 |
| Област 13: Формирање радних тела на нивоу јединица локалне самоуправе..... | 66 |
| Област 14: Јавне набавке | 68 |
| Област 15: Јачање интерних механизма финансијске контроле..... | 71 |
| Област 16: Јачање механизма грађанског надзора и контроле у процесу планирања и реализације буџета ЈЛС | 75 |
| Област 17: Обезбеђивање правних, институционалних, организационих и техничких претпоставки за координацију спровођења и праћење примене ЛАП-а..... | 77 |
| 6. ПРИЛОЗИ..... | 81 |
| 6.1. Прилог број 1: Форма локалног антикорупцијског плана који треба да усвоје јединице локалне самоуправе са примером | 82 |
| 6.2. Прилог број 2: Форма извештаја о усвајању Локалног антикорупцијског плана..... | 86 |
| 6.3. Прилог број 3: Попис правних и других аката коришћених у току анализе ризика од корупције и израде Модела локалног антикорупцијског плана..... | 88 |

1. УВОД

Акциони план за преговарање Србије о чланству у Европској унији за Поглавље 23¹, усвојен на седници Владе Републике Србије 27. априла 2016. године, предвиђа јачање превентивних антикорупцијских механизма на нивоу локалне самоуправе, што је у препоруци из Извештаја о скринингу идентификовано као једна од области² посебно осетљивих на корупцију³. Овим документом је предвиђено да градови и општине усвоје и примене *локалне акционе планове за борбу против корупције*, тј. *локалне антикорупцијске планове (ЛАП⁴)*. Ови планови представљају документе у којима се идентификују надлежности, области, процеси и процедуре код којих постоји ризик за настанак различитих облика корупције и којима се предлажу начини за управљање овим ризицима, односно начини за њихово отклањање. Применом локалних акционих планова и успостављањем адекватних механизма за праћење њиховог спровођења, јединице локалне самоуправе (ЈЛС) јачају своју отпорност на настанак корупције, на неправилности и злоупотребе јавних ресурса, односно јачају своје капацитете за заштиту, заступање и остваривање јавног интереса локалне заједнице.

Усвајање и примена локалних антикорупцијских планова у складу су и са једним од циљева Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, усвојене 1. јула 2013. године, која такође

- 1 Преговарачко поглавље 23 једно је од 35 поглавља о којима Србија преговара са Европском унијом у процесу приступања Унији, а обухвата правосуђе, основна права и борбу против корупције. Процес преговарања у овој области званично је отворен 18. јула 2016. године.
- 2 Локална самоуправа је у уставном и законском смислу речи део вертикалне, територијалне организације државе, али се у поменутиим документима који се баве корупцијом она третира као *обласћ* којој је потребно посветити нарочиту пажњу са становишта сузбијања корупције (поред *обласћи* као што су здравство, просвета, јавне набавке и друге).
- 3 Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, *Акциони план за поглавље 23*, Област 2.2.10, стр. 182. Документ доступан на: www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php.
- 4 ЛАП је постала уобичајена скраћеница за било који *локални акциони план*; међутим, с обзиром на то да идеја о усвајању локалних антикорупцијских планова постоји још од усвајања Националне стратегије за борбу против корупције из 2013. године, скраћеница ЛАП је почела широко да се користи и за ову врсту локалног плана, па ће због тога она бити коришћена и у овом документу. Ипак, уколико желе да избегну могуће недоумице или неразумеваше, ЈЛС могу за локални антикорупцијски план користити и неку другу скраћеницу (на пример, ЛАКП).

препознаје проблем непостојања системске антикорупцијске политике на нивоу јединица локалне самоуправе, односно политике која би се односила на све ЈЛС, али која би уважавала специфичности и потребе сваке од њих. Из описа овог проблема проистиче и потреба за адекватним локалним антикорупцијским механизмима, који, како је наведено у Стратегији, треба да обезбеде *трансјаренџан рад орџана територијалне ауџномије, локалне самоуправае и њима подређених јавних предузећа, као и трансјаренџно креирање и прошење буџета и адекватан одговор цивилној друштва и медија на корупцијске изазове*⁵. Наведени опис даје оквир у ком би требало да се крећу акциони планови за борбу против корупције на поменути нивоима територијалне организације, односно циљеве које ови документи треба да постигну.

С циљем да се помогне градовима и општинама да усвоје адекватне локалне антикорупцијске планове, Акционим планом за преговарачко поглавље 23 предвиђено је да Агенција за борбу против корупције изради *модел локалној антикорупцијској плану (модел ЛАП-а)*, на основу ког ће свака ЈЛС доносити сопствени акциони план. Осим тога, ради идентификовања садржине и модела ЛАП-а, односно ради идентификовања области и процеса који треба да буду обухваћени овим документом, Агенција је спровела анализу правног оквира којим је регулисана локална самоуправа, односно оног дела тог правног оквира у ком нарочито постоји ризик за настанак корупције⁶. На основу те анализе, као и на основу других релевантних извора информација и норми у изради акционих планова, Агенција је израдила Модел ЛАП-а, са пратећим упутствима и препорукама за његово усвајање и праћење. Модел ЛАП-а израђен је уз подршку *Сјалне конференције градова и оштина – Савеза градова и оштина (СКГО)* и у сарадњи са њом.

Рок који је дат ЈЛС за усвајање ЛАП-а је други квартал 2017. године, односно 30. јун 2017. године.

Одговорност за надзор над реализацијом активности из Акционог плана за поглавље 23, а тиме и за надзор над усвајањем локалних антикорупцијских планова, подељена је и поверена Савету за спровођење Акционог плана за поглавље 23, шефу преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, Преговарачкој групи за Поглавље 23, на челу са председником/шефом преговарачке групе за Поглавље 23, Координационом телу за процес приступања Републике Србије Европској унији и Савету Координационог тела, које обавља послове у вези са текућим питањима у процесу приступања Републике Србије Европској унији⁷.

5 Циљ 3.1.5. Стратегије; видети детаљније на страни бр. 4; доступно на: www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html.

6 Документ доступан на: www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/12/Analiza-pravnog-okvira-na-rizike-od-korupcije-lokalna-samouprava-FINAL-cir.pdf.

7 Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, *Акциони план за поглавље 23*, стр. 7 и 8.

2. НАЧЕЛА И ВРЕДНОСТИ НА КОЈИМА ТРЕБА ДА СЕ ЗАСНИВА ЛАП, ПРОЦЕС ЊЕГОВОГ УСВАЈАЊА, ПРИМЕНЕ И ПРАЋЕЊА

ЛАП је *иревентивни антикорупцијски механизам и механизам за увођење начела доброј управљања и добре управе* у рад органа и служби ЈЛС и других органа јавне власти који на локалном нивоу задовољавају потребе и интересе локалног становништва и локалне заједнице. Постоји више приступа и концепата у изради локалних стратешких и планских докумената у области борбе против корупције који могу имати различите иницијаторе, различите полазне основе и претпоставке, различита исходишта и ефекте⁸. Концепт ЛАП-а који се предлаже овим моделом заснован је на *идентификовању нормативних, институционалних, организационих и практичних ризика за настајак корупције и на спровођењу мера за њихово отклањање*, односно на отклањању узрока за настајак корупције, злоупотреба и неправилности и отклањању лошег управљања у најширем смислу речи. Сврха овог документа, односно његовог усвајања, ефикасне примене, конзистентног праћења и мерења ефеката јесте да јединице локалне самоуправе

8 Према анализи под називом *Локално акционо планирање у области борбе против корупције*, која је објављена почетком 2016. године (аутор Ванеса Белкић, доступно на: <http://www.centrir.org/downloads/documents/april2016/2004/LAP.pdf>), у Србији је укупно 12 ЈЛС усвојило неку врсту локалног акционог плана за борбу против корупције, док је још 6 ЈЛС израдило овај документ, али он никада није званично усвојен. Од укупног броја ЈЛС које су се на било који начин бавиле акционим плановима у овој области, највећи број њих у тај процес ушао је захваљујући иницијативама организација цивилног друштва, и то Бироа за друштвена истраживања (видети детаљније на: www.birodi.rs/drustvo-protiv-korupcije) и Топличког центра за демократију и људска права (видети детаљније на: www.topcentar.org.rs/Antikorupcijske_politike.htm). Према доступним подацима, свега две ЈЛС су саме иницирале израду и усвајање локалног антикорупцијског плана. Испоставило се да се, од свих ових ЈЛС, ЛАП континуирано и даље спроводи једино у Граду Нишу, највише захваљујући Локалном антикорупцијском форуму, телу које је формирано за потребе примене, координације и праћења примене ЛАП-а, и Бироу за друштвена истраживања, на чију иницијативу је ЛАП усвојен и који пружа значајну подршку у раду овог тела.

учини отпорнијим и осетљивијим на коруптивне ризике који постоје у оквиру у ком локална самоуправа остварује своје надлежности, односно да у перспективи утиче на смањење корупције.

Узроци корупције су различити и вишеструки. Они настају у одређеном конкретном друштвеном, политичком и правно-институционалном контексту, односно на одређеним степенима развоја друштвене и личне одговорности и интегритета. Са променама ових околности, мењају се и узроци и појавни облици корупције, еволуирају у своје перфидније и сложеније форме, што захтева стално и не увек једноставно и лако трагање за мерама којима се конкретни узроци и облици корупције могу открити, процесуирати или спречити. На овај начин треба разумети и ЛАП, као само један од могућих и садашњем степену развоја прилагођених антикорупцијских алата на локалном нивоу власти, који не може и неће једном и засвагда решити проблем корупције, али који, уколико се добро разуме, искрено прихвати и адекватно примени, може знатно утицати на процес решавања проблема корупције. Осим тога, модел ЛАП-а и сваки појединачни ЛАП треба посматрати као „живу материју” и као документ који представља тренутни пресек стања, који зависи, пре свега, од актуелног правног оквира, који је подложен честим изменама и који се може променити већ у периоду од израде модела до усвајања појединачних локалних планова.

ЛАП полази од одређеног разумевања коруптивних ризика, односно циљеви који су у њему дефинисани треба да представљају пожељно будуће стање у ком су ти ризици отклоњени или макар сведени на минимум. Због тога ћемо их овде укратко побројати и описати, јер ће то олакшати разумевање циљева ЛАП-а, који су често дефинисани као антипод овим ризицима. Реч је о следећим појавама које су заједничке целом јавном сектору, односно које се могу идентификовати и на локалном нивоу власти⁹, а које, када се утврде, представљају неке од основних начела за превенцију корупције:

- *Постојање превеликих и/или неопходних дискреционих овлашћења у којима ордан, служба, тело или службеник ЈЛС доноси одређену одлуку, односно одсуство јасних, прецизних и унапред утврђених услова, критеријума и мерила за доношење одлуке.* Дискрециона овлашћења у доношењу појединачне одлуке нужно морају да постоје, али је питање каквог су она карактера и да ли су и на који начин су ограничена. Другим речима, уколико та овлашћења нису ограничена и унапред позната свим учесницима једног процеса доношења одлуке, она врло лако могу довести до корупције. Због тога ће се знатан број циљева у ЛАП-у односити на потребу за смањењем дискреционих овлашћења и значај тог смањења, односно на увођење услова, критеријума и мерила за доношење одлуке у најразличитијим областима.

⁹ Основни концепт ризика за настанак корупције преузет из: Немања Ненадић, *Анализа потреба Републике Србије у борби против корупције*, Београд 2011. године, верзија достављена Програму УН за развој и члановима Радне групе за израду нове Националне стратегије за борбу против корупције Републике Србије у септембру 2011. године.

- *Одсуство јавности рада, односно одсуство транспарентности у раду.* Корупција настаје углавном тамо где не постоји могућност да се она открије, да се о њој сазна и да се због тога доживи осуда било које врсте (друштвена, морална, политичка или правна). Као што је одсуство јавности рада потенцијални узрок корупције или околност која погодује настанку корупције, тако се и повећање јавности рада увек и изнова јавља као неопходна мера за превенцију корупције. Због тога ће модел ЛАП-а садржати велики број таквих мера, јер јавност рада није нешто за шта се може рећи да се једном и заувек достиже, већ се као начело увек изнова осваја и проширује у односу на актуелни степен развоја и институција и критичке јавности.
- *Одсуство одговорности („полагања рачуна”) за рад,* које у себи може садржати, на пример, следеће елементе: одсуство образлагања донете одлуке, одсуство могућности преиспитивања донете одлуке, одсуство извештавања о раду и одговарања за свој рад и слично (одговорност у ширем смислу речи, енгл. *accountability*), као и одсуство моралне, политичке, дисциплинске, прекршајне или кривичне одговорности (одговорност у ужем смислу речи, енгл. *responsibility*). У Моделу ЛАП-а, као и у другим превентивним антикорупцијским алатима, одговорност се најчешће односи на прву групу проблема и шире схватање овог појма јер, уколико се начело одговорности у ужем смислу не примењује, реч је ни о чему другом него о кршењу важећих закона и других прописа. А у таквим случајевима превентивни механизам не може да учини много тога, осим да препоручи „доследну примену закона”, што не значи много и нема много смисла. Због тога ће се јачање начела одговорности у ЛАП-у углавном односити на одговорност у ширем смислу речи, односно мере које буду прописиване треба да осигурају не толико примену и поштовање закона (јер се то у одређеном смислу подразумева), већ усвајање начела по ком свако на одређени начин треба да „полаже рачуне” за оно што (не) учини.
- *Одсуство (адекватној) надзора и контроле,* било да она долази изнутра или споља (од других органа и инстанци или од јавности). Начелно посматрано, не би требало да постоји ниједна ситуација у којој поступање било ког органа јавне власти не подлеже нечијем надзору. Чак се и највиши органи јавне власти налазе у систему „провера и равнотеже” (енгл. *checks and balances*), који проистиче из демократског начела поделе власти. Уколико надзорног механизма нема или уколико је он неефикасан, шансе да ће доћи до корупције расту. У том контексту треба посматрати и оне мере у ЛАП-у које прописују различите системе контроле, који формално често постоје, али који се суштински или не примењују или не дају резултате.

- *Постојање сувишних процедура и/или неоптребних интеракција и контаката између органа, служби, шела и службеника, које често не испуњавају циљ због којих постоје, већ временом постојају саме себи сврха и које служе са остварење различитих коруптивних ујмицаја.* Смањење или скраћивање процедура до сада је у Републици Србији, са мање или више успеха, било предмет различитих регулаторних реформи. Међутим, оно на шта се на овом месту мора скренути пажња јесте и то да су неке друге антикорупцијске мере у различитом степену колизије са захтевом да се смање или скрате процедуре, јер само увођење контролних механизма често подразумева повећање обима регулације и увођење додатних корака у процедурама (на пример, поменуто успостављање критеријума може значити нови корак у процедури). Због тога ова врста ризика мора бити пажљиво анализирана како се у настојању да се број процедура смањи не би отишло у другу крајност, односно како укидање процедура не би било алиби за укидање и контролних мера које треба да спрече корупцију.

Највећи број циљева и мера у Моделу ЛАП-а, као и оних које ће ЈЛС саме дефинисати, треба да се ослони на неки од на овај начин идентификованих ризика за настанак корупције.

Вредности на којима треба да се заснивају сам ЛАП, као и процес његовог усвајања, примене и праћења су углавном исте оне вредности на којима почива сваки концепт доброг управљања, али уз поштовање и неких додатних вредности које се односе на локални ниво власти. Реч је о следећим вредностима и њиховим значењима:

1. *Одговорност.* Одговоран процес усвајања ЛАП-а би требало да подразумева најмање два елемента: 1) целокупан систем локалне самоуправе, то јест органи ЈЛС, јавне службе, јавна предузећа, друге организације у систему локалне самоуправе, као и цивилно друштво и грађани треба да буду свесни своје улоге, односно своје *одговорности* у остварењу сврхе и постизању циљева из овог документа; 2) одговорна израда и усвајање ЛАП-а значи да је важно овај документ сагледати као „унутрашњу” потребу ЈЛС, а не као наметнуту бирократско-административну обавезу коју је потребно само формално испунити. Одговорност као начело нема смисла ако се не схвати као активност на унапређењу борбе против корупције, већ као наметнута обавеза у којој се не препознаје никаква вредност.
2. *Транспарентност.* С обзиром на то да се јавност рада у Моделу ЛАП-а промовише као једна од основних брана за настанак корупције, целокупан процес усвајања, примене мера и праћења ЛАП-а потребно је учинити што отворенијим и доступним јавности. Јавност треба да има могућност и право да зна на који начин је усвојен овај важан документ, какав је статус мера и активности који се у њему налазе и какви су ефекти онога што је на основу њега спроведено.

3. *Партиципација*, односно *учешће грађана и локалне заједнице*. Иако је носилац ЛАП-а локална самоуправа и највећи број мера треба да спроведу њени органи и службе, позитивне ефекте и резултате овог документа треба да осети читава заједница. Због тога је неопходно у процес његове израде, а нарочито у процес праћења примене, укључити све важне локалне актере, као што су невладине организације, професионална, струковна и друга удружења, медији, синдикати, приватни сектор, неформалне групе и грађани уопште. Неки од начина за повећање партиципације биће дати и у Моделу ЛАП-а и пратећим упутствима за његово усвајање и примену, али свака ЈЛС мора уложити додатни напор да, у складу са карактером и развијеношћу осталих сектора у локалној заједници, спроведе оптималне форме укључивања свих субјеката из локалне заједнице.
4. *Ефикасност и ефективност*. Процес усвајања, примене и праћења ЛАП-а потребно је спровести уз старање о томе да се расположивим ресурсима и капацитетима и у времену које је на располагању добију максимални могући ефекти и учинци, што је кратак опис начела *ефективности*. Са друге стране, одсуство ресурса и капацитета не може ни само по себи бити алиби за непредузимање активности, јер је време које је на располагању за решавање неких проблема често исувише кратко, па је у целом овом процесу важно бити и *ефикасан*. А корупција и све њене штетне последице су појаве на које треба реаговати ефикасно, брзо и одлучно.
5. *Проактивност*. Свако ко се озбиљније бави локалном самоуправом зна да овај ниво власти функционише у систему и оквиру који је веома често и у многим областима дат и задат од стране централних или неких других нивоа власти (на пример, покрајинских). Тако локална самоуправа не усваја кровне, системске или процесне законе, већ то чине централни органи власти. С тим у вези, нико и не очекује да ЈЛС мењају оно што не могу, ма колико то и оне саме и грађани некада желели. Међутим, многи закони и други прописи, иако се не доносе на локалном нивоу, на том нивоу се примењују, односно на том нивоу регулишу реалан живот. Управо се у томе налази „простор слободе” да ЈЛС препознају своје могућности за унапређење примене постојећих норми у складу са својим потребама и специфичностима. Кровним законима се веома често предвиђа да ЈЛС својим актима треба детаљније да разраде њихову примену, па оне управо при усвајању те врсте аката могу у њих уградити антикорупцијске одредбе. ЈЛС кроз ЛАП треба да препознају шта је то на шта могу да утичу и шта могу да промене и да саме регулишу, организују и пропишу, односно у овом процесу морају наступити проактивно, па и креативно, јер у супротном неће произвести практичан, оперативан и користан документ, већ документ који ће имати „дефанзиван” карактер, што је само еуфемизам за неприменљив документ.

6. *Ауџенџичносџ и џошџовање сџеџифичносџи сваке ЈЛС, односно сваке локалне заједнице.* На крају, али не и најмање важно, сваки појединачни ЛАП мора да одражава карактер, специфичности, потребе и одлике и саме локалне самоуправе и локалне заједнице. Модел ЛАП-а даје оквир у смислу тога које циљеве је потребно постићи које су то минималне мере потребне да би се ти циљеви постигли. Међутим, свака ЈЛС може додати и друге циљеве, друге области, додатне мере, а свакако и за оно што је дато мора осмислити и конкретне активности којима ће те мере испунити. Због тога сваки ЛАП треба да буде аутентичан и локално специфичан документ, који то може бити само ако се подсетимо једног од начела у оквиру *одговорносџи* – ЛАП треба да буде схваћен као аутентична потреба, а не као наметнута обавеза, јер ће онда сви локални антикорупцијски планови личити један на други, случајно или намерно.

3. Речник појмова који су коришћени у Моделу локалног антикорупцијског плана

Ради квалитетне и прецизне израде предлога ЛАП-а у јединицама локалне самоуправе, у овом делу Модела дата је дефиниција појмова који су основни елементи ЛАП-а. Неопходно је да се свака ЈЛС, односно радна група која у ЈЛС буде радила на ЛАП-у (а о радној групи ће више речи бити у наредним деловима документа) упознају са речником појмова који је коришћен у овом документу како би на прави начин разумели и свој део посла и карактер самог документа.

- *Обласћ*: Област представља надлежност/поље/подручје рада и деловања ЈЛС, односно оквир/контекст у коме ЈЛС остварују своју надлежност. Област је најопштији појам у Моделу и она представља јединствену целину која по својим карактеристикама садржи различите ризике за настанак корупције. Модел ЛАП-а садржи одређени број области, али свака ЈЛС у процесу усвајања свог плана може, осим већ дефинисаних, додати и друге области које сматра битним, а према методологији датој овим моделом.
- *Опис обласћи*: Опис области представља кратак наративни приказ ризика од корупције у датој области, односно опис важности бављења конкретном облашћу са становишта јавне политике која се односи на превенцију и борбу против корупције. Опис области је важан јер је у њему дато *ојравдање* због чега је важно да се баш та област нађе у ЛАП-у. Иако је опис области дат углавном на основу *анализе љравној оквира на ризике од корупције за локалну самоуправу*, свака ЈЛС у процесу израде свог ЛАП-а може изменити опис, односно може додати конкретне податке, случајеве и појаве из своје праксе или на основу других извора података којима ће опис области конкретизовати, односно прилагодити стању у својој средини. Другим речима, опис области је подложен измени у току усвајања ЛАП-а. Опис области треба да буде написан разумљиво, јасно и сажето, како би сваки читалац, који не мора бити експерт, схватио и разумео шта је то што је са становишта корупције проблематично у конкретној области.

- *Циљ*: Циљ представља пожељно/очекивано стање које је потребно постићи, односно стање које ће након примене ЛАП-а омогућити сузбијање корупције у датој области. У оквиру једне области може постојати један или више циљева, у зависности од њеног карактера и сложености.
- *Индикаџор циља*: Индикатор, односно *показатељ* испуњености циља представља начин/појаву/стање којима се може доказати и/или показати да је циљ испуњен; другим речима, индикатором циља меримо остварење/испуњење циља.
- *Вредности индикатора*: Вредност индикатора може бити базна и циљана (пројектована).
 - Базна вредност индикатора (односно полазна, садашња, тренутна вредност) представља вредност или меру која одражава постојеће стање у области која је дефинисана индикатором циља.
 - Циљана вредност индикатора (односно будућа, пожељна, планирана вредност) представља вредност или меру која се жели постићи након спровођења конкретних мера и активности у датој области, односно након испуњења циља.

Вредност индикатора (и базна и циљана) може се различито изразити у случајевима у којима су индикатори 1) квантитативне или 2) квалитативне природе.

- Пример квантитативног исказивања вредности индикатора:
Уколико је *циљ* да се сузбију/смање неправилности у некој области, *индикатор циља* би био, на пример, *број планираних/предвиђених контрола у овој области*. У том смислу, базна вредност индикатора би била број постојећих (садашњих) контрола у тој области на одређеном нивоу (на пример „једна контрола на годишњем нивоу”), док би циљана (пројектована) вредност индикатора била она која се планира како би се могло рећи да би повећање броја контрола допринело смањењу неправилности у тој области (на пример „најмање четири контроле на годишњем нивоу”).
- Пример квалитативног исказивања вредности индикатора:
Уколико је *циљ* да се повећа транспарентност, односно унапреди јавност одређеног процеса, **индикатор циља** може бити да се **усвоје одређени стандарди или јавне политике / прописи (који тренутно не постоје), а који су неопходни за повећање транспарентности (унапређење јавности рада)**. У том смислу, базна вредност индикатора може бити исказана описно – на пример: „тренутно не постоје стандарди или јавне политике / прописи у овој области”, док би циљана (пројектована) вредност индикатора била „усвојени стандарди и/или јавне политике / прописи” са конкретним навођењем назива стандарда, јавних политика и/или прописа (за више детаља видети пример у Прилогу 1).
- **Мера**: Мера представља наредни корак у операционализацији претходно описаних елемената акционог плана, а пре свега циља који се жели постићи.

Она се формулише као радња коју је потребно извести како би се њеним спровођењем дошло до остварења циља.

- **Индикатор испуњености (квалитета) мере:** Индикатором испуњености (квалитета) мере утврђујемо, односно меримо да ли је мера испуњена, као и да ли је испуњена на дефинисани начин. Као и други индикатори, индикатор испуњености (квалитета) мере може имати различите форме (квантитативне – бројчане или квалитативне – описне), које углавном зависе од карактера саме мере.

Важна напомена: Дефинисани елементи Модела ЛАП-а представљају минималне стандарде и пример на који начин свака ЈЛС у процесу анализе постојећег модела и израде сопственог ЛАП-а може извршити допуну било ког од наведених елемената. Другим речима, свака ЈЛС може додати и друге циљеве, индикаторе циљева и њихове вредности, као и друге мере и индикаторе испуњености (квалитета) мере за које сматра да су адекватни и потребни за дату област.

Речник појмова и термина који су коришћени у Форми ЛАП-а који треба да усвоје ЈЛС

ЈЛС ће имати обавезу да саме развију одређене елементе свог ЛАП-а, о чему ће више речи бити у делу који се односи на карактер Модела и на начин његовог усвајања и прилагођавања свакој локалној самоуправи. Ипак, у овом делу ћемо дефинисати и описати и појмове који чине елементе тог дела ЛАП-а.

- **Активностии:** Свака ЈЛС треба да одреди којим конкретним активностима ће спровести одређену меру. Другим речима, активност представља даљу конкретизацију мере, односно њено рашчлањавање на појединачне кораке из којих се састоји. Добар пример за однос између мера и активности може се дати на основу мере којом се дефинише потреба за *утврђивањем одређених обавеза конкретних органа или служби ЈЛС*. Активности на основу тога могу бити формирање радне групе за израду прописа којим се утврђују те обавезе, израда нацрта прописа, усвајање прописа, његово објављивање и јавно представљање и тако даље. Свака ЈЛС управо кроз дефинисање активности за испуњење мера наведених у Моделу одређује начин на који ће конкретно спроводити свој ЛАП. Претходни пример за меру која је дефинисана као утврђивање одређених обавеза говори управо о томе да се „утврђивање обавеза” може спровести на различите начине, а да је усвајање општег правног акта само један од могућих начина, односно активности (видети Прилог број 1. Форма ЛАП-а који треба да усвоје ЈЛС са примером).
- **Индикатори активностии:** Овом врстом индикатора се мери испуњеност наведене активности. На пример, уколико је активност дефинисана као „*формирање радне групе за израду јавној акцији*”, индикатор је „донето решење о формирању радне групе, *формирана радна група*” и сл.

- *Одговорни субјект:* У овом делу се наводи ко је, према функцији, звању или радном месту, одговоран за реализацију наведене активности. У том смислу, у овом делу се може навести ко, оперативно и организационо, треба да спроведе одређене радње, као и ко је, према унутрашњој организацији и структури, одговоран за ту активност уколико се у тренутку писања не зна ко ће оперативно на њој радити. Осим тога, одговорни субјект се често „намеће” према надлежностима одређених органа, руководилаца или службеника ЈЛС. На пример, уколико је неким активностима предвиђено да се усвоји одређени акт чије је усвајање у надлежности градске/општинске управе, одговорни субјект ће бити руководилац организационе јединице у управи или начелник управе.
- *Рок:* Рок представља временску одредницу до које је неопходно спровести одређену активност. Рок је важан са становишта планирања спровођења ЛАП-а и представља важан елемент за праћење спровођења овог документа. Рок се може различито одредити, у складу са карактером активности коју је потребно спровести. На пример, постоје активности које су једнократног карактера и за које је могуће одредити крајњи рок. На пример, доношење одређеног акта могуће је предвидети до одређеног датума. У случају оваквих типова активности, одређивање рока са конкретним датумима је најбољи начин са становишта праћења спровођења активности (на пример, „31. март 2018. године”). Постоје и активности које се због свог карактера циклично понављају (на пример, спровођење одређених контрола, обука и слично). За овакве врсте активности могуће је одредити и цикличне рокове (на пример, „једном у три месеца / шест месеци / годину дана ... почев од ...”). У сваком случају, важно је да рок буде што је могуће прецизнији и „одредивији”, односно да не оставља никакву дилему до када или када је неку активност потребно спровести, јер ће спровођење активности често бити у надлежности оних који нису радили на изради ЛАП-а и који због тога морају имати прецизне одреднице у свим елементима ЛАП-а.
Документ који прописује обавезу усвајања ЛАП-а не наводи никакве рокове у смислу који је период важења једног оваквог акционог плана. Ипак, добра пракса у области стратешког планирања, као и карактер циљева и мера који се наводе у Моделу сугеришу да би ЈЛС требало да крајње рокове пројектују у распону од три до пет година од момента израде, односно усвајања ЛАП-а. Другим речима, све активности из ЛАП-а би требало спровести најкасније за пет година, односно читав ЛАП би требало да „истекне” најкасније за пет година, са тенденцијом да се већина активности ипак спроведе за три године.
- *Напомене:* Рубрика „Напомене” је остављена за било какву врсту додатних упутстава, смерница или појашњења који се не могу подвести ни под један од наведених елемената ЛАП-а.

4. Карактер Модела локалног антикорупцијског плана и препоруке за његову примену/усвајање

4.1. Карактер Модела локалног антикорупцијског плана

Систем локалне самоуправе у Србији, као облик децентрализације власти, карактерише једна важна противречност која узрокује различит карактер и различите домете било које јавне политике која има претензију да својим дометом обухвати све ЈЛС. Важећи нормативно-институционални оквир који регулише локалну самоуправу исти је за све јединице локалне самоуправе¹⁰, али су врло очигледне разлике у погледу карактера локалне заједнице којом органи ЈЛС управљају, постоје велике разлике у степену развијености општина и градова и у односу на то различити су капацитети и ресурси којима ЈЛС располажу у спровођењу својих надлежности. Због тога креирање јединственог модела који треба да буде прилагођен свакој ЈЛС представља велики изазов на више различитих нивоа. Сваки модел овог типа треба да понуди одређене „минималне стандарде“ који треба да се односе на све ЈЛС. Међутим, како у том смислу третирати оне ЈЛС које су можда већ испуниле те стандарде, односно шта су „минимални стандарди“ за ЈЛС које карактерише велика међусобна хетерогеност? Досадашња пракса и праћење рада ЈЛС показују да су оне различите и са становишта усвајања и примене различитих антикорупцијских политика и механизма на локалном нивоу – док су једне у тој области отишле доста далеко, поједине још увек не препознају важност и значај ове врсте јавних политика и налазе се на неким почетним позицијама. Да ли би онда предлагање јединственог модела за све ЈЛС значило довођење на исти ниво оних ЈЛС које не могу и које можда и не треба да буду доведене на исти ниво, јер би то значило „враћање уназад“ неких градова и општина који су доста тога већ урадили, а уједно и прописивање нечега што поједине ЈЛС саме још увек не препознају

¹⁰ У овом смислу постоје одређене разлике између оних ЈЛС које имају статус градова или општина, али је он занемарљив за ову врсту закључка.

и немају спремности или капацитета да то спроведу? Даље, како прописати одређене обавезе у погледу спровођења стратешког документа, односно акционог плана у области борбе против корупције за сваку ЈЛС када су већ и сама појава која треба да буде третирана и методе њеног сузбијања изузетно сложене и мултидимензионалне? Другим речима, на који начин дефинисати потребе сваке ЈЛС у области борбе против корупције, а да активности које буду предузете најпре могу бити спроведене (односно бити спроводиве) и то у складу са потребама, ресурсима и капацитетима ЈЛС? Због свих ових изазова, Агенција за борбу против корупције је одлучила да изради такав модел ЛАП-а у ком ће свака ЈЛС, у складу са својим досадашњим учинцима, капацитетима и ресурсима, моћи да пронађе и искористи оне елементе који треба да се нађу у сваком појединачном ЛАП-у. Другим речима, елементи дати овим моделом су, са становишта правног и институционалног оквира, прилагођени свакој ЈЛС. Међутим, карактер модела огледа се у томе што он управо по својој садржини, методологији, начину усвајања и финализацији у свакој појединачној ЈЛС управо треба да одговори на специфичности сваке од њих. Наравно, од сваке ЈЛС се очекује одговоран и озбиљан приступ у коришћењу модела који им је дат на располагање, у смислу да свака општина и град треба да искористе максимум из Модела и да не пренебрегну и не игноришу нешто што постоји у Моделу, а што имају потребу да усвоје и примене. Агенција нема механизме нити капацитете да изврши проверу квалитета и објективности сваког појединачног ЛАП-а, али ће снажно инсистирати на одговорном и транспарентном процесу усвајања овог документа, како би коначну реч о његовом карактеру могли дати заинтересована јавност, цивилно друштво, медији и грађани. Резултат тог процеса треба да буде „ЛАП по мери јединице локалне самоуправе”, ни мање од тога (јер то значи да ЈЛС може и треба, али да не жели да нешто спроведе), нити више од тога (јер то значи да прописано неће моћи да буде спроведено, упркос жељи или потреби).

Агенција за борбу против корупције је израдила Модел локалног антикорупцијског плана чији је карактер такав да он:

1. обрађује одређене и за све ЈЛС заједничке области у којима постоје различити правни, институционални или практични ризици од корупције; листа тих области није коначна и свака ЈЛС у свом ЛАП-у може проширити листу области датих у Моделу у складу са својим специфичностима и потребама;
2. прописује методологију израде ЛАП-а која треба да буде јединствена за све ЈЛС; другим речима, све допуне ЛАП-а које свака ЈЛС буде дефинисала требало би да буду усаглашене са методологијом прописаном у Моделу, односно треба да садрже елементе дате у Моделу.

У чему се још огледа карактер модела, односно чињеница да Агенција не нуди готов локални антикорупцијски план за сваку ЈЛС, већ оставља значајан простор да свака ЈЛС из Модела усвоји оно што још увек не примењује или оно што сматра да је неопходно и спроводиво са становишта сузбијања корупције у конкретној локалној заједници?

Као што је већ речено, Модел обрађује 17 области. Међутим, радна група која буде радила ЛАП најпре треба детаљно да анализира садржину Модела, односно да утврди шта је то што из Модела може и треба да буде искоришћено, а у складу са постојећим механизмима које конкретна ЈЛС можда већ примењује или у складу са сопственим потребама, ресурсима и капацитетима. Такође, радна група може да допуни свој ЛАП и другим областима, а на то посебно охрабрујемо сваку локалну самоуправу.

У Моделу су дати само поједини елементи који постоје у стратешким, односно акционим документима, а то су области, циљеви и мере (радње које је потребно преузети) да би се циљ остварио са становишта адекватне антикорупцијске перспективе. Међутим, сам начин спровођења мера кроз конкретне активности препушта се свакој појединачној ЈЛС да га дефинише и формулише у складу са својим потребама, капацитетима и ресурсима. Осим тога, свака ЈЛС сама дефинише и рокове, одговорна лица, потребна средства и остале елементе ЛАП-а. У томе се такође огледа карактер овог документа као модела, који на овај начин одговара на специфичности сваке ЈЛС и сваке локалне заједнице.

4.2. Препоруке за примену/усвајање Модела локалног антикорупцијског плана у свакој појединачној ЈЛС

Када је реч о одређеним оперативним и практичним корацима у процесу усвајања ЛАП-а, у овом делу ће бити описани пожељни кораци и ток процеса, које свака ЈЛС треба да прилагоди себи и својим специфичностима.

4.2.1. *Формирање и рад радне групе за израду ЛАП-а*

ЈЛС би требало да формира радну групу која ће:

1. анализирати Модел
2. установити које елементе из Модела ЈЛС може и треба да усвоји у свом ЛАП-у
3. развити остале елементе ЛАП-а који су неопходни за његово спровођење (активности, рокове, одговорна лица и остало; видети Прилог број 1. „Форма ЛАП-а који треба да усвоје ЈЛС са примером”).

Радна група треба да одражава систем и специфичности ЈЛС, односно у њој би требало да се нађу представници свих органа ЈЛС (како јавни функционери, тако и службеници). Осим тога, с обзиром на то да се један део Модела бави и односом ЈЛС и јавних служби, јавних предузећа и других организација чији је ЈЛС оснивач, неопходно је да радна група спроведе обавезан консултативни процес са представницима ових институција, макар у вези са оним деловима Модела који се односе на те институције.

У радну групу као стални чланови обавезно треба да буду укључени и представници организација цивилног друштва (ОЦД) – удружења грађана која се баве борбом против корупције, односно превенцијом и сузбијањем корупције и са том темом сродним областима (на пример, надзором над јавним финансијама, праћењем и вредновањем рада ЈЛС – генерално, доступношћу информација од јавног значаја и другим сличним темама, тамо где такве организације постоје на локалном нивоу), као и представници антикорупцијских тела и/или тела за праћење примене етичког кодекса ЈЛС (тамо где ова тела постоје). Остале организације цивилног друштва, односно друга удружења грађана, професионалне, струковне, синдикалне и друге организације треба да буду укључене најмање у фази јавне расправе, а по могућству и на друге начине, као што су радионице, консултативни састанци и друго. Осим њих, ЈЛС би у рад радне групе требало да укључи и представнике других органа јавне власти (централних и покрајинских) који функционишу у локалној заједници, а који не представљају део система локалне самоуправе (на пример, представнике правосудних, безбедносних, просветних, здравствених, социјалних и других сектора). Овим се испуњава једно од на почетку описаних начела, односно вредности, а то је партиципација. Осим тога, проширивањем круга учесника у процесу кроз укључивање и других органа јавне власти, ЛАП постаје одговорност и документ и шире локалне заједнице и свих њених стубова, а не само органа и служби ЈЛС. Укључивање представника других органа, као и организација цивилног друштва у најширем смислу речи, има посебан значај у мањим локалним самоуправама у којима цивилно друштво није довољно развијено, односно у којима нема организација које се баве корупцијом у ужем смислу речи.

Када је реч о броју чланова радне групе, он би требало да омогући заступљеност свих релевантних актера у ЈЛС и локалној заједници. Са друге стране, тај број не би требало да буде превелик како не би био препрека квалитетном раду у току израде ЛАП-а. Могуће је решењем о формирању радне групе групи дати могућност да формира и уже подгрупе/тимове који би се бавили посебним аспектима ЛАП-а, које би радна група у пленуму анализирала, усвајала и уносила у ЛАП. Овај предлог и његову разраду треба да размотри свака појединачна ЈЛС.

Радна група најпре треба да анализира Модел, као и друге антикорупцијске јавне политике и документа која можда већ постоје на локалном нивоу, да направи свој план и програм рада, потом да донесе одлуку који ће од елемената из Модела бити преузети у ЛАП-у, а да затим, у складу са тим, дефинише остале локално специфичне елементе свог ЛАП-а, од активности за спровођење мера па надаље.

У овом делу ћемо дати и одговоре на нека могућа и често постављана питања у досадашњем току процеса, на која ће одговор проналазити свака радна група.

Шта се дешава са мерама из Модела које ЈЛС већ спроводе?

Може се десити да неке од мера које су дате у Моделу ЛАП-а конкретна ЈЛС већ примењује, односно да их већ има развијене у свом нормативном оквиру и пракси. У том случају нема потребе да се изнова усваја нешто што већ постоји, већ је довољно у завршном извештају констатовати да се поједине мере из Модела спроводе, односно да већ постоје. Наравно, ова напомена је условног карактера, јер је у анализи потребно узети у обзир и карактер мера, односно њихов квалитет – наиме, могуће је да ЈЛС формално већ примењује неки механизам који је дефинисан конкретном мером, али да квалитативно и суштински тај механизам не одговара циљу какав је дефинисан у Моделу. У том случају, потребно је ипак кориговати постојеће механизме ЈЛС у складу са начином на који су они дефинисани у Моделу.

Шта се дешава са ЈЛС које већ имају усвојена њланска докумената у области борбе против корупције?

Све локалне јавне политике у области борбе против корупције треба посматрати као међусобно допуњујуће и компатибилне, а никако као политике које се међусобно искључују. С тим у вези, уколико ЈЛС већ има свој антикорупцијски стратешки и/или плански документ, неопходно је да радна група прође кроз модел који је израдила Агенција, и да потом процени на који начин ће извршити компилацију свог постојећег документа и Модела ЛАП-а. Другим речима, ЈЛС треба да донесе нови ЛАП у складу са овим моделом, коме ће додати активности из свог већ постојећег антикорупцијског плана (методолошки прилагођене Моделу), односно додати нове области којих нема у Моделу, а којих има у постојећем антикорупцијском документу. На овај начин се не занемарују досадашњи важни и позитивни напори појединих ЈЛС, већ се само врши свеобухватно сажимање свих досадашњих иницијатива и, на тај начин, уједначавање локалних антикорупцијских планова, макар у оним областима за које је анализа Агенције показала да су нарочито ризичне за настанак корупције.

У каквом су односу њлан интeгpитeтa и ЛАП?

План интегритета (ПИ) јесте још један интерни антикорупцијски механизам, чије усвајање и примену предвиђа Закон о Агенцији за борбу против корупције¹¹. Модел ЛАП-а се неће детаљније бавити планом интегритета, али је важно напоменути да ЈЛС које имају усвојен ПИ све активности из Плана које одговарају мерама из Модела треба да укључе у свој ЛАП и да одреде исте рокове и одговорна лица

¹¹ Више информација о плану интегритета могуће је наћи на адреси: www.acas.rs/plan-integriteta.

као и у ПИ. На овај начин обезбеђује се имплементација оба документа, смањује се дуплирање, односно постојање више сличних антикорупцијских механизма на нивоу ЈЛС и појачава се екстерни надзор над спровођењем истих мера и активности које су дефинисане у плану интегритета.

Радна група на крају треба да изради и финални извештај о изради ЛАП-а, који ће садржати информације о томе које елементе Модела ЛАП-а је радна група искористила за свој план, односно које мере нису преузете и због чега (на пример, због тога што се већ примењују, односно зато што већ постоје и слично). Финални извештај са овим информацијама је веома важан документ, који треба да буде доступан заједно са самим ЛАП-ом како би заинтересована јавност могла критички да анализира процес усвајања ЛАП-а (Видети Модел финалног извештаја, дат као Прилог број 2).

4.2.2. Јавна расправа о Нацрту ЛАП-а

Након што радна група изради Нацрт ЛАП-а, потребно је организовати јавну расправу током које ће тај документ бити представљен и током које ће се о њему изјаснити заинтересована јавност. У самом Моделу ЛАП-а се бројним мерама снажно подстичу начела партиципације и транспарентности, па због тога и сам документ који их промовише у различитим областима рада ЈЛС треба да буде заснован на тим начелима. Уколико радна група, односно ЈЛС није сигурна у начин одржавања јавне расправе о Нацрту ЛАП-а, начела у вези са тим су дата и у самом Моделу, у области која се односи на унапређење транспарентности у усвајању локалних правних аката (мера 1.1.3. у Моделу).

Након пријема сугестија и коментара у току јавне расправе, радна група треба да финализира ЛАП и да у финални извештај о изради ЛАП-а унесе и коментаре са јавне расправе, односно образложење зашто они нису усвојени.

4.2.3. Усвајање ЛАП-а

Мером 2.2.10.37. из Акционог плана за преговарање Србије о чланству у Европској унији за Поглавље 23 предвиђено је да финалну верзију ЛАП-а усвоји скупштина ЈЛС. На тај начин се овом документу даје највиши степен легитимитета, јер ће он бити усвојен у представничком телу ЈЛС као највишем органу који врши основне функције локалне власти утврђене Уставом, законом и статутом ЈЛС.

4.2.4. *Формирање тела за праћење примене ЛАП-а*

Истом мером предвиђено је и формирање сталног радног тела које ће бити задужено за примену и праћење примене ЛАП-а. Начин формирања овог тела обрађен је у последњој целини Модела ЛАП-а.

Иако је Акционим планом за преговарање Србије о чланству у Европској унији за Поглавље 23 предвиђено формирање сталног радног тела надлежног за примену и праћење ЛАП-а, Агенција је заузела становиште да основна надлежност овог тела треба да буде праћење примене ЛАП-а, а не и његова примена из најмање два разлога:

1. Није логично да исто тело буде надлежно и за примену и за праћење истог документа, јер су то две посебне надлежности, које би требало да су међусобно независне с обзиром на то да је праћење одређена врста контроле примене. Реч је о својеврсној и условној „подели власти” па, без обзира на меру у Акционом плану, ово тело не може имати обе надлежности.
2. Локални антикорупцијски план не може и не треба да примењује неко посебно за то формирано тело, већ мере и активности из овог документа, у зависности од области, треба да спроводе све службе, органи и тела ЈЛС који су за то надлежни и у чијој је надлежности спровођење одређених мера, што ће бити јасно видљиво из самог модела. Због тога је неопходно креирати снажно, стручно, компетентно и независно тело, односно тело од поверења, чија ће основна надлежност бити праћење примене и извештавање о примени ЛАП-а. То, наравно, не значи да то тело у сарадњи са другим органима ЈЛС не може и не треба да одреди и сопствени делокруг послова и активности који се неће односити само на праћење примене ЛАП-а већ ће се оно бавити различитим антикорупцијским активностима, што је више него корисно и пожељно, а о чему ће више речи бити у делу Модела који се бави формирањем и радом овог тела (Област 17). Ипак, праћење примене треба да буде основни мандат тог тела, јер је то једна од основних гаранција делотворности тог документа.

Осим тела надлежног за праћење примене ЛАП-а, свака ЈЛС треба да обезбеди организационе претпоставке за унутрашњу координацију спровођења ЛАП-а. Модел ЛАП-а, односно сам ЛАП предвиђа укључивање великог броја актера на нивоу и ЈЛС и целе локалне заједнице. Како би тај процес адекватно текао, важно је да постоји субјект који ће вршити техничко-организациону координацију свих одговорних субјеката из ЛАП-а у смислу вођења рачуна о роковима, праћења спровођења активности, подсећања одговорних субјеката на њихове обавезе и слично. Координацији је посвећена једна од мера у Области 17 у Моделу.

Пре него што буде представљен сам Модел ЛАП-а, Агенција наглашава да је свесна његове сложености, да је свесна различитог степена изложености сваке појединачне ЈЛС ризицима који су описани у Моделу, као и различитих потреба, ресурса и капацитета ЈЛС да спроведу мере које су предвиђене Моделом. Због тога Агенција позива све ЈЛС да адекватно процене степен своје изложености описаним ризицима од корупције, потом да адекватно процене своје потребе, капацитете и ресурсе за спровођење мера из ЛАП-а, као и да дају свој максимум и да из постојећег Модела усвоје све оно што може решити и постојеће проблеме, све оно што може послужити за превенцију потенцијалних, будућих проблема у овој области, али и оно што се може и што је потребно спровести. Осим тога, Агенција позива и све друге актере из локалне заједнице да буду конструктиван, креативан и критички оријентисан партнер ЈЛС у процесу израде, усвајања и праћења примене ЛАП-а.

5. Модел локалног антикорупцијског плана

Област 1: Усвајање прописа у органима јединице локалне самоуправе (ЈЛС)

Опис области: Једна од важних карактеристика локалне самоуправе као нивоа власти је и то што се у њеној изворној надлежности налази процес усвајања различитих општинских аката, односно аката који се примењују на неодређени број појединачних случајева и ситуација у регулисању међусобних односа и служе за остваривање потреба и интереса локалног становништва. Према постојећем правном оквиру, скупштина општине/града је највиши орган који врши основне функције локалне власти и који, према Закону о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон 101/16 – др. закон), доноси прописе и друге опште акте. Овим актима, чијим усвајањима њихова примена постаје обавезна на територији ЈЛС, локална представничка тела уређују питања од значаја за функционисање локалне заједнице, што је веома важна функција која мора бити посебно третирана и са антикорупцијског аспекта.

Процес усвајања прописа у било ком типу представничког органа садржи одређене ризике по остваривање и заштиту јавног интереса, који потичу како од саме процедуре усвајања, тако и од њихове садржине и начина на који ће прописи регулисати одређене односе. Најчешћи недостаци у овом процесу су следећи: одсуство транспарентности у свим фазама израде и доступности прописа, усвајање „прописа са одредиштем” (или „прописа са опредељеним циљем”), односно прописа који се доносе под привидом регулисања општег интереса, а циљ им је остваривање појединачних интереса, као и усвајање прописа са одредбама које садрже ризике за настанак корупције, а до које може доћи у њиховој примени. Услед својих специфичности и значаја, сваки од ових појединачних сегмената захтева посебан третман у оквиру ЛАП-а.

Циљ 1.1. Повећана транспарентност у процесу усвајања прописа¹²

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|---|---|--|
| Усвојене/измењене јавне политике на нивоу ЈЛС које омогућавају пуну транспарентност процеса усвајања локалних прописа | Број јавних политика ¹³ и/или њихов карактер, (описно) | Број јавних политика и/или њихов карактер (описно) |

12 Резултати истраживања *Индекс транспарентности локалне самоуправе – ЛТИ*, које је у оквиру истоименог пројекта спровела организација Транспарентност Србија, указују на значајан простор за повећање транспарентности рада ЈЛС и потребу за тиме, нарочито у следећим областима: управљање буџетом, усвајање и објављивање прописа локалне скупштине, избор директора јавних предузећа и јавних установа и ажурираност информатора о раду. Све ове области могу и треба да буду унапређене кроз ЛАП, а више о резултатима овог истраживања, као и о елементима рада и начинима чињења тих елемената доступнијим јавности видети у публикацији доступној на: http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Indeks_transparentnosti_lokalne_samouprave_LTI_nalazi.pdf.

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|---|--|
| 1.1.1. | Дефинисати области/врсте прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења | Дефинисање области/врсте прописа спроведено кроз општи правни акт ЈЛС (одлука скупштине ЈЛС, обавезујуће упутство скупштине ЈЛС, правилник који регулише процес јавних расправа и слично) |
| 1.1.2. | У оквиру јавне расправе о нацрту прописа успоставити обавезу да се објављују извештаји о изради нацрта прописа | Извештај о изради нацрта прописа садржи следеће елементе: информације о лицима која су учествовала у изради нацрта прописа; информације о разлозима за доношење прописа, образложење које не садржи само правни основ, већ и суштински исказану потребу/анализу или друге податке који оправдавају доношење прописа; информације о поступку и времену у ком је израђен нацрт прописа. |
| 1.1.3. | Прописати правила одржавања јавних расправа | Правила о одржавању јавних расправа обухватају следеће елементе: објављивање позива на јавну расправу, који садржи време трајања јавне расправе, форме у којима ће се јавна расправа организовати и текст нацрта прописа који је предмет јавне расправе; организовање најмање једног јавног скупа коме присуствују заинтересована јавност и службеник/функционер у чијој је надлежности област која се регулише предложеним прописом; објављивање извештаја о јавној расправи који садржи све предлоге који су добијени током јавне расправе и информације о поступању по предлозима, уз обавезно образложење за предлоге који су делимично или у потпуности одбијени. |
| 1.1.4. | Објављивати опште акте на интернет страници ЈЛС | Сви општи акти које усвајају органи ЈЛС доступни су на интернет страници ЈЛС. Интернет презентација у овом делу се редовно ажурира, односно сви нови прописи и измене/допуне постојећих прописа се благовремено (на пример, највише у року од недељу дана) постављају на интернет страници. |
| 1.1.5. | Успоставити обавезу да се специфичне циљне групе (у складу са потребама и карактером локалне заједнице) на које се односе поједини акти ЈЛС додатно обавештавају и информисају о усвојеним или измењеним јавним политикама које су значајне за те циљне групе | Обавеза треба да буде прописана кроз посебан акт или кроз измене и допуне постојећег акта којима ће се дефинисати најмање следеће: које су то циљне групе за које ће се вршити додатно обавештавање и информисање о усвојеним локалним прописима, а у складу са потребама и карактером локалне заједнице (на пример, пољопривредници, привредници, ученици, социјално угрожене категорије, особе са инвалидитетом и слично); који су то начини додатног информисања и обавештавања циљних група о актима који се на њих односе. |
| 1.1.6. | Објављивати извештаје о примени/ефектима прописа | Извештаји о примени/ефектима прописа се израђују и објављују за све оне области за које је дефинисана и обавеза спровођења јавне расправе, односно за области чији је јавни значај такав да примена прописа знатно утиче на квалитет живота становника на територији ЈЛС. |

13 Под јавним политикама се подразумевају сви документи општег карактера које органи/службе ЈЛС усвајају у оквиру својих надлежности (на пример, стратешки и акциони документи, правилници, одлуке, упутства, смернице итд.). Број јавних политика ће се често појављивати као вредност индикатора. На тај начин се настоји подстаћи унапређење јавних политика у појединим областима на следећи начин: уколико је нека област (која је дефинисана циљем) тренутно регулисана само

| Циљ 1.2. Отклоњени ризици од корупције кроз увођење механизма којима се спречава усвајање „прописа са одређеним циљем“, тј. „прописа са одредиштем“ | | |
|--|---|---|
| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
| Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС којима се уводе механизми за спречавање усвајања „прописа са одређеним циљем“, тј. „прописа са одредиштем“ | Број јавних политика и/или њихов карактер (<i>описно</i>) | Број јавних политика и/или њихов карактер (<i>описно</i>) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|--------------------|--|---|
| 1.2.1. | Успоставити обавезу <i>пријављивања интереса</i> за усвајање општинских аката | Функционери ЈЛС (градоначелник / председник општине, одборници / чланови општинског/градског већа ЈЛС) обавезни су да приликом учествовања у усвајању општинских аката известе скупштину / општинско/градско веће ЈЛС и јавност о томе да у области на коју се акт односи они или са њима повезана лица (у смислу Закона о Агенцији за борбу против корупције) имају приватни интерес или корист, осим ако ту корист или интерес имају као грађани или део групе грађана. Успостављен јавно доступан регистар ових пријава |
| 1.2.2. | Успоставити обавезу управљања пријављеним интересима | За случајеве непријављивања интереса, прописане санкције финансијске природе, које су најмање у рангу санкција за повреде пословника о раду скупштине односно општинског/градског већа ЈЛС У процесу успостављања регистра дефинисани следећи елементи: организациона јединица / тело у оквиру ЈЛС који воде регистар; начин вођења регистра; начин праћења извршења обавезе пријављивања интереса; начин вођења поступка због кршења обавезе пријављивања; објављивање одлука о кршењу ових обавеза |
| 1.2.3. | Успоставити обавезу израде образложења нацрта прописа, са посебним акцентом на образложењу <i>јавног интереса</i> који ће бити остварен и/или заштићен конкретним прописом, односно са образложењем разлога, потреба и околности у којима се усваја пропис | Усвојена обавезујућа упутства за израду образложења нацрта локалних прописа, са посебним акцентом на образложењу <i>јавног интереса</i> који ће бити остварен и/или заштићен конкретним прописом, односно са образложењем разлога, потреба и околности у којима се усваја пропис (<i>видети везу са индикатором мере број 2 у оквиру циља 1.1, у којој се шакође наводи шта би све образложење требало да садржи</i>) |

статутом ЈЛС и стратегијом развоја ЈЛС, број јавних политика које се у том случају појављују у делу Базна вредност индикатора биће 2 (две); описно се може додати и које су то јавне политике, односно документа. Уколико се планира детаљнија регулација те области након спровођења мера из ЛАП-а, очекује се да се број јавних политика, односно циљана (пројектована) вредност индикатора повећа. На пример, уколико ће резултат спровођења мера и активности бити још и усвајање акционог плана у конкретној области, правилника и упутства за примену, онда ће се број јавних политика, као циљана вредност индикатора, повећати на 5 (пет). На овај начин треба разумети индикаторе и односити се према свим оним индикаторима чија се вредност исказује на овај начин. Иначе, ЈЛС као синоним за јавне политике може користити и друге термине који одражавају суштину, као што је синтагма „општи и други акти из надлежности ЈЛС“.

| Циљ 1.3. Отклоњени ризици од корупције увођењем механизма за спречавање усвајања прописа који садрже ризике од корупције¹⁴ | | |
|--|---|---|
| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
| Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС којима се уводе механизми за спречавање усвајања прописа који садрже ризике од корупције | Број јавних политика и/или њихов карактер (<i>ојисно</i>) | Број јавних политика и/или њихов карактер (<i>ојисно</i>) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|--------------------|---|--|
| 1.3.1. | Успоставити капацитет ЈЛС за спречавање усвајања прописа са уграђеним ризицима од корупције | Створене организационе претпоставке за бављење овом надлежношћу / именована лица надлежна за анализу ризика од корупције у локалним прописима; обезбеђена обука за лица која ће се бавити овом надлежношћу; успостављена обавеза да се анализа ризика од корупције доставља заједно са нацртом прописа приликом усвајања; успостављена обавеза извештавања, односно упознавања јавности са анализама ризика од корупције у прописима |

14 Национална стратегија за борбу против корупције препознаје проблем усвајања прописа који садрже ризике за настанак корупције, односно идентификује одсуство анализе ефеката прописа чија примена може узроковати корупцију. Осим тога, циљ Стратегије који се бави овом облашћу предвиђа и успостављање обавезе свих предлагача прописа да у току њихове израде изврше анализу ризика на корупцију на основу методологије коју израђује Агенција за борбу против корупције и да резултате анализе опишу у образложењу предлога. Ревидирани акциони план за спровођење Стратегије предвиђа обавезу Агенције да изради методологију и упутство за њену примену, као и да обезбеди материјале за обуку представника предлагача прописа о примени методологије за процену ризика од корупције у прописима. Ова обавеза Агенције предвиђена је и Нацртом Закона о Агенцији за борбу против корупције, чије се усвајање очекује у наредном периоду.

Област 2: Управљање сукобом интереса на локалном нивоу

Опис области: На локалном нивоу власти присутан је велики број функционера у смислу одредаба Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – одлука УС, 67/13 – одлука УС, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – одлука УС). Они имају значајан утицај на процес доношења одлука, односно у могућности су да одлучују о јавном интересу и да доношењем одлука (опшних и појединачних) подреде јавни интерес приватном, што је једна од најопштијих дефиниција сукоба интереса. Услед једне од одлика локалне заједнице, која се може назвати недовољном конкуренцијом људског капитала (недовољан број људи са потребним управљачким и лидерским капацитетима, нарочито у малим локалним самоуправама које су услед демографских кретања у депопулацији), често долази до монополизације моћи и утицаја, односно до ситуације у којој мали број појединаца држи кључне позиције у различитим секторима функционисања локалне средине (јавном, приватном и цивилном сектору). Специфичност локалне самоуправе у овом погледу је и у томе што је једна група локалних функционера изабрана на непосредним изборима, због чега се на њих односи нешто другачије регулисање неспојивости функција и сукоба интереса. На овом нивоу власти се и начин доласка на функцију, односно чињеница непосредног избора ове групе функционера често тумачи и као основ посебне врсте легитимитета, за коју се сматра да аболира одборнике од обавеза у заступању и заштити јавног интереса, што не сме бити случај (већ напротив). Сви ови фактори утичу на то да су на локалном нивоу присутни појавни облици и различите врсте сукоба интереса и да они нужно морају бити предмет регулисања у локалном антикорупцијском плану. Осим функционера, посебну пажњу у овој области потребно је посветити и службеницима, односно запосленима у органима ЈЛС.

Случајеви сукоба интереса на локалном нивоу морају бити препознати у локалним документима, јер је увек питање колико таквих случајева уопште доспе до Агенције на поступање, уколико их локална средина не препознаје. Локална заједница мора бити први ниво који ће такве моделе понашања препознавати, спречавати и упућивати на за то предвиђено поступање.

Циљ 2.1. Повећана транспарентност у погледу постојања приватног интереса јавних функционера или приватног интереса са њима повезаних лица као околности која може водити сукобу интереса.

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|---|--|--|
| Усвојене/измењене јавне политике на нивоу ЈЛС које омогућавају пуну транспарентност у погледу постојања приватног интереса јавних функционера или приватног интереса са њима повезаних лица ¹⁵ | Број јавних политика и/или њихов карактер (описно) | Број јавних политика и/или њихов карактер (описно) |

15 Мере из ове, као и из још неких области, могу се спровести редефинисањем Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе, који је усвојила велика већина локалних самоуправа у Србији. Овај акт је могуће и потребно осавремениити, пре свега уношењем одредаба о одговорности и јачањем механизма за његово праћење, што је до сада био највећи мањак у његовој примени. Закључно са новембром 2012. године, Кодекс је усвојило 148 локалних самоуправа, што је велика већина од њиховог укупног броја. Тело надлежно за праћење примене, међутим, формирала је само 31 локална самоуправа, а питање је и у колико локалних самоуправа је оно заиста и поступало и деловало. О овоме видети детаљније на: www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/vesti/ostale-vesti/845-eticki-kodeks-ponasanja?lang=sr-YU.

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|---|--|
| 2.1.1. | Успоставити обавезу пријављивања приватних интереса јавних функционера и приватних интереса са њима повезаних лица | Јавни функционери ЈЛС (градоначелник / председник општине, одборници / чланови општинског/градског већа ЈЛС) обавезни су да органу/служби ЈЛС приликом ступања на функцију пријаве своје приватне интересе, као и интересе са њима повезаних лица у следећем смислу: власништво над предузетничком радњом и власништво над приватним предузећима, као и власничке уделе у приватним предузећима; чланство у другим органима управљања/надзора над приватним предузећима; остале везе и односе са субјектима из приватног сектора који могу имати утицај на вршење јавне функције. Успостављен јавно доступан регистар ових пријава |
| 2.1.2. | Успоставити обавезу управљања пријављеним интересима јавних функционера и приватних интереса са њима повезаних лица | За случајеве непријављивања интереса, прописане санкције финансијске природе, које су најмање у рангу санкција за повреде пословника о раду скупштине односно општинског/градског већа ЈЛС У процесу успостављања регистра дефинисани следећи елементи: организациона јединица / тело у оквиру ЈЛС који воде регистар; начин вођења регистра; начин праћења извршења обавезе пријављивања; начин вођења поступка због кршења обавезе пријављивања; објављивање одлука о кршењу ових обавеза |

| Циљ 2.2. Успостављен механизам за спречавање „трговине јавним овлашћењима”¹⁶ | | |
|---|---|---|
| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
| Омогућен увид јавности у све уговоре које су органи ЈЛС, као и све јавне службе, јавна предузећа, друге организације чији је оснивач ЈЛС закључили са <i>функционерима</i> (функционерима у смислу Закона о Агенцији за борбу против корупције) и са запосленима у органима ЈЛС (сви уговори осим уговора о раду) | Број објављених уговора у односу на број склопљених уговора ¹⁷ | Број објављених уговора у односу на број склопљених уговора |

16 Појаву која је у овој анализи названа „трговина јавним овлашћењима” треба разликовати од трговине утицајем, која је Кривичним закоником дефинисана као кривично дело посредовања у примању и давању мита (члан 366. Кривичног законика). Трговина јавним овлашћењима није и не мора бити само посредовање у примању и давању мита, већ је знатно шири феномен од тога. Међусобни односи функционера на локалном нивоу често су одређени постојањем различитих врста механизма којима они заједнички остварују личне интересе или интересе са њима повезаних лица. Користећи различите врсте овлашћења која имају, они имају могућност да „тргују” тим овлашћењима и на тај начин једни другима обезбеђују различите погодности. Пракса и случајеви који се воде пред Агенцијом за борбу против корупције указују само на неке релације које настају у међусобним утицајима функционера на нивоу локалне самоуправе. Први пример се односи на „куповину” политичке подршке у локалним представничким телима. Председник општине / градоначелник има могућност да у име ЈЛС склопи уговоре о радном ангажовању са одборницима, на основу којих они добијају надокнаду за (реалне или фиктивне) послове који су предмет уговора. Са друге стране, одборници са којима се улази у ову врсту аранжмана, пружају у локалној скупштини политичку подршку председнику општине / градоначелнику. На овај начин се, на основу класичне злоупотребе овлашћења, стварају међусобни утицај и зависност, који воде у отворени сукоб интереса на обе стране. Други пример се односи на трговину утицајем између одборника и оних које одборници бирају у органе управљања других органа јавне власти које оснива ЈЛС. На пример, избор директора јавне установе у локалном парламенту завршава се запошљавањем одборника или чланова породице одборника који је обезбедио потребну већину у тој истој установи. Овакви случајеви се могу спречити макар увидом јавности у све врсте уговора које ЈЛС склапа са функционерима и запосленима (а који нису уговори о раду), односно јачањем транспарентности у овој области и омогућавањем јавности да прати дешавања и открива сукобе интереса који евентуално постоје.

17 На овом месту је важно скренути пажњу и на овај тип вредности индикатора, који се рачуна као број/учинак одређене јавне политике у односу на укупан број бележења дате појаве. С обзиром на то да ће се овај тип вредности индикатора циља појављивати у великом броју случајева, неопходно је детаљније га објаснити и то на овом првом примеру у ком се он појављује. Наиме, опис проблема у овој области може подразумевати ситуацију у којој се у некој ЈЛС овакве врсте уговора уопште не објављују, а годишње их се, у просеку, склопи десет. Базна вредност индикатора ће бити нула, односно 0%. Међутим, ако је циљ мера да се за три године објави макар осам од десет таквих уговора, онда ће пројектована, односно циљана вредност овог индикатора бити 8, односно 80%. Овако представљена вредност индикатора служи да се бројчано прате помаци, односно учинци у појединим индикаторима циљева који се могу нумерички изразити. Њихова вредност је у томе што узимају у обзир почетно стање и пројектовани напредак рачунају у релативним релацијама у односу на укупан број појава које треба да буду циљане одређеним мерама.

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|---|
| 2.2.1. | Успоставити обавезу органа ЈЛС, као и свих јавних служби, јавних предузећа, других организација чији је оснивач ЈЛС да објаве све уговоре које су закључили са функционерима (функционерима у смислу Закона о Агенцији за борбу против корупције) и са запосленима у органима ЈЛС (сви уговори осим уговора о раду – на пример, уговори о делу, уговори о привременим и повременим пословима и слично) | Усвајање акта који ће регулисати ову обавезу Сви уговори објављени на интернет страници ЈЛС, у складу са одредбама прописа који регулишу заштиту података о личности |

Циљ 2.3. Смањење броја случајева сукоба интереса запослених у органима ЈЛС

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|---|---|---|
| Успостављени делотворни механизми за управљање сукобом интереса запослених у органима ЈЛС ¹⁸ | Број окончаних поступака у вези са сукобом интереса у односу на број случајева сумње да постоји сукоб интереса запослених | Број окончаних поступака у вези са сукобом интереса у односу на број случајева сумње да постоји сукоб интереса запослених |

18 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 21/16) препознаје проблем сукоба интереса запослених у органима АП и ЈЛС (чл. 39–46). Међутим, овај закон, као и Закон о државним службеницима, из ког је углавном преузет начин регулисања ове области, дефинише само шта се сматра сукобом интереса, али не прописује начин за управљање сукобом интереса, односно не прописује начин за регулисање и поступање у случајевима у којима дође до сукоба интереса. Због тога је саму процедуру за управљање овом сложеном и важном материјом неопходно додатно уредити на нивоу сваке ЈЛС, а усвајање и примена ЛАП-а је добра прилика за то.

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|---|
| 2.3.1. | Општим актом ЈЛС регулисати материју сукоба интереса запослених у органима ЈЛС | Дефинисана процедура за поступање у случајевима сумње да постоји сукоб интереса Дефинисана процедура за пријављивање сумње у погледу сукоба интереса Сукоб интереса запослених у интерним актима ЈЛС дефинисан као тежа повреда радне обавезе |
| 2.3.2. | Формирати тело за примену правила о сукобу интереса запослених у органима ЈЛС | Дефинисан састав тела Дефинисана процедура за избор чланова тела |
| 2.3.3. | Успоставити капацитет тела за примену правила о сукобу интереса запослених у органима ЈЛС | Обезбеђени кадровски и материјални услови за рад тела Спроведена обука чланова тела |
| 2.3.4. | Успоставити координацију и механизам извештавања о управљању сукобом интереса између тела за примену правила о сукобу интереса запослених у органима ЈЛС и тела за праћење примене ЛАП-а | Успостављена процедура извештавања о случајевима о којима је тело одлучивало Објављени извештаји о раду тела |

Област 3. Разоткривање корупције кроз заштиту узбуњивача и кроз управљање пријавама и представкама корисника услуга у вези са радом службеника и органа ЈЛС

Опис области: Пријавама сумње на корупцију која долази од стране запослених (узбуњивача) и/или корисника услуга органа ЈЛС омогућава се разоткривање и санкционисање потенцијалних случајева корупције. У исто време, ови механизми имају и превентивну улогу, јер њихово постојање одвраћа потенцијалне актере коруптивних радњи. Због значаја који имају механизми за пријаву сумњи на корупцију или друге неправилности, па и пријаву због поступања службеника у случајевима који не морају увек имати везе са корупцијом, важно је ове механизме детаљније разрадити и омогућити њихово функционисање у свакој ЈЛС. Осим тога, заштита свих лица која пријављују сумњу на корупцију посебан је изазов у овој области, на који је неопходно посебно додатно обратити пажњу.

Када је реч о пријави сумње на корупцију и заштити лица која пријављују сумњу на корупцију, ова област је регулисана Законом о заштити узбуњивача („Службени гласник РС”, број 128/2014), који је усвојен крајем 2014. године и који је почео да се примењује 1. јуна 2015. године. Према члану 16. Закона, сваки послодавац (а тиме и сваки орган јавне власти) који има више од десет запослених има обавезу да општим актом уреди поступак унутрашњег узбуњивања, као и да свој општи акт истакне на видном месту у институцији. Међутим, локалним планом за борбу против корупције потребно је ојачати механизам примене и праћења и Закона и интерног акта, и то пре свега кроз обавештавање запослених о правима и обавезама који проистичу из правног оквира, кроз успостављање обавезујућег механизма извештавања о примени акта, као и кроз адекватну обуку лица која су надлежна за пријем пријава сумње на корупцију. На тај начин би свака појединачна ЈЛС својим интерним антикорупцијским планом додатно ојачала ову област, односно исказала своју посвећеност адекватној и суштинској примени постојећих и обавезујућих прописа у области заштите узбуњивача.

Према члану 71. Закона о локалној самоуправи „органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да свима омогуће подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених. На поднете притужбе органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да одговоре у року од 30 дана, ако подносилац притужбе захтева одговор”. Овим чланом Закона дат је правни оквир који омогућава кориговање рада органа ЈЛС у складу са поднетим притужбама странака у различитим областима, па и оним који се односе на корупцију, сумњу на корупцију или неке друге врсте односа између органа и грађана чији је узрок или исход корупција. Штета од одсуства делотворних жалбених механизма је двострука. Права корисника услуга могу бити повређена и злоупотребљена услед чињенице да не постоји могућност да се жалбом коригује понашање службеника. На институционалном нивоу, ЈЛС губи могућност да системски прати жалбе и да коригује свој рад у складу са реакцијама које добија од грађана. Због тога увођење ефикасних механизма за жалбене процедуре може бити једно од поља деловања локалног антикорупцијског плана. Осим постојања ефикасних и ефективних механизма за подношење жалби, ЈЛС би требало да се бави и њиховим спровођењем, односно реаговањем, као и анализом њиховог садржаја. За ово је потребно прописати процедуру и одредити одговорне, као и објавити ту процедуру тако да она буде доступна најширем кругу корисника услуга.

Циљ 3.1. Постигнута пуна примена и праћење прописа у области заштите узбуњивача

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|---|--|--|
| Обезбеђени адекватни механизми за примену и праћење примене Закона о заштити узбуњивача | Број поступања по пријавама сумње на корупцију у односу на укупан број пријава | Број поступања по пријавама сумње на корупцију у односу на укупан број пријава |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|---|--|
| 3.1.1. | Успоставити механизам за праћење примене Закона о заштити узбуњивача | Успостављена обавеза извештавања о примени интерног акта који се односи на поступак унутрашњег узбуњивања и поступања по пријавама узбуњивача Успостављена обавеза објављивања извештаја / делова извештаја о примени интерног акта који се односи на поступак унутрашњег узбуњивања и поступања по пријавама узбуњивача, у складу са прописима који регулишу заштиту података о личности |
| 3.1.2. | Успоставити и ојачати капацитете лица задужених за пријем и поступање по пријавама узбуњивача | Успостављање и јачање капацитета лица задужених за пријем и поступање по пријавама узбуњивача подразумева најмање следеће: организовање и/или упућивање лица на адекватне обуке из ове области; организовање обука за запослене из ове области; организовање антикорупцијског саветовалишта, кроз које ће лица задужена за пријем и поступање по пријавама узбуњивача на регуларној основи одговарати на питања и дилеме запослених и пружати савете из ове области. |

Циљ 3.2. Успостављен систем регистровања информација и кориговање организације у ЈЛС у складу са пријавама и представкама које ЈЛС добија из спољашњег окружења

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|--|---|---|
| Успостављен механизам за подношење пријава и поступање по пријавама и представкама странака у вези са радом органа ЈЛС | Број поступања по пријавама и представкама у односу на укупан број примљених представки и пријава | Број поступања по пријавама и представкама у односу на укупан број примљених представки и пријава |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|---|
| 3.2.1. | Обезбедити функционалност механизма за подношење пријава и поступање по пријавама и представкама странака у вези са радом органа ЈЛС | Регулисана процедура за жалбе на рад запослених у ЈЛС Процедура за жалбе на рад запослених у ЈЛС објављена на интернет страници ЈЛС и у просторијама ЈЛС на месту видљивом странкама Успостављена обавеза израде периодичне анализе делотворности поступања органа ЈЛС по поднетим представкама странака Периодичне анализе објављене на интернет страници ЈЛС Обезбеђена обука за лица која су одређена за поступање по представкама странака. |

Област 4: Однос између јединица локалне самоуправе и јавних служби, јавних предузећа и других организација које ЈЛС оснива и делом или у потпуности финансира и контролише

Опис области: Јединице локалне самоуправе оснивају и финансирају установе, службе, организације и јавна предузећа, којима поверавају вршење надлежности од јавног и општег интереса за локално становништво, и врше надзор над њиховим радом. Број, врста и делокруг рада ових органа се разликују од једне до друге ЈЛС, али је свима заједничко то што се одговорност за њихово (не)функционисање налази на органима ЈЛС који их оснивају и контролишу и који рад претходно наведених органа треба да регулишу и са становишта антикорупцијских механизма.

Односи између ЈЛС и јавних предузећа, служби, организација и установа које она оснива нису једнозначни и једноставни. У појединим случајевима ови субјекти постају неформално веома моћни и недовољно контролисани од стране ЈЛС. Односи су додатно усложњени чињеницом да се један део ових органа финансира из сопствених средстава, пружа услуге под комерцијалним условима, а неретко представља и монополисте у пружању одређених услуга, што додатно јача њихову (не)формалну моћ и позицију. Даље, за поједине области од општег интереса постоји подељена надлежност између локалних и републичких институција, у којој један део управљања и контроле врши ЈЛС, а други део републички органи. Веома различити капацитети ЈЛС да се баве пренетим надлежностима у овим областима често резултирају неуједначеном праксом, лошим управљањем и одсуством контроле над овим органима јавне власти, што ствара повољне околности за корупцију, нарочито „политичку корупцију“. Због тога локални антикорупцијски планови треба да садрже и мере за регулисање односа између ЈЛС и оних органа за чије је функционисање она одговорна.

Овај део Модела ЛАП-а је подељен на два дела. Један се односи на управљање јавним предузећима, јер је законодавац постојећим правним оквиром знатно већу пажњу посветио овом типу органа јавне власти. Осим тога, у погледу сузбијања корупције, пажња јавности је већа у случају јавних предузећа него других органа које оснива ЈЛС, пре свега због њиховог значаја и буџета којима располажу. Други део односи се на ризике од корупције који настају на релацији између ЈЛС и других органа јавне власти који нису јавна предузећа, а који чине широк спектар јавних служби, установа и организација на локалном нивоу. Један део мера који је заједнички за оба типа органа јавне власти (као што је праћење рада и финансијска контрола) биће дат у другом делу, који се односи на све органе јавне власти.

Циљ 4.1. Отклоњени ризици од корупције у постојећем систему управљања јавним предузећима на локалном нивоу.

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|--|--|--|
| Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС које смањују постојећа дискрециона овлашћења, успостављају критеријуме за доношење одлука, јачају систем контроле и повећавају транспарентност у управљању јавним предузећима на локалном нивоу | Број јавних политика и/или њихов карактер (описно) | Број јавних политика и/или њихов карактер (описно) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|---|---|
| 4.1.1. | Прописати обавезу да се формира листа кандидата за чланове надзорног одбора (НО) јавног предузећа, са образложењем испуњености услова | Скупштина ЈЛС, пре процеса именовања председника и чланова надзорног одбора јавног предузећа, формира посебну комисију/тело (односно унапређује њихов рад тамо где таква тела већ постоје) чији је задатак да формира листу кандидата са образложењем испуњености услова, која се потом доставља пленарној седници скупштине ради именовања председника и чланова НО. |

| | | |
|--------|---|--|
| 4.1.2. | Предвидети обавезу да се уреди поступак у којем надлежни орган јединице локалне самоуправе разматра предлоге НО, са роковима за поступање | Усвојен акт којим се уређује поступак разматрања предлога НО, са роковима за поступање |
| 4.1.3. | Прописати услове и критеријуме за именовање чланова комисије за спровођење конкурса за избор директора јавних предузећа ¹⁹ | Усвојен акт којим се прописују услови и критеријуми за именовање чланова комисије за спровођење конкурса за избор директора јавних предузећа |
| 4.1.4. | Успоставити елементе управљања сукобом интереса чланова комисије за спровођење конкурса за избор директора јавних предузећа | Елементи управљања сукобом интереса подразумевају најмање следеће: потписивање изјаве о непостојању приватног интереса у вези са учесницима конкурса; успостављање института изузећа у случају постојања приватног интереса; позивање на одговорност члана комисије за ког се утврди да је био у сукобу интереса и института поништавања одлука за које се утврди да су донете у околностима постојања сукоба интереса. |
| 4.1.5. | Обезбедити јавност рада комисије за спровођење конкурса за избор директора јавних предузећа | На интернет страници ЈЛС објавити сва документа о раду комисије за спровођење конкурса за избор директора (записници, одлуке, остало) |
| 4.1.6. | Смањити дискрециона овлашћења надлежног органа ЈЛС у процесу разрешења директора јавног предузећа | Усвојен интерни акт којим се: прописују критеријуми на основу којих се утврђује да ли је директор поступао супротно пажњи доброг привредника, да ли је нестручно и несавесно обављао дужност, односно несавесно се понашао, као и да ли је дошло до <i>знајној</i> одступања од остваривања основног циља пословања јавног предузећа; одређује шта су то <i>групи начини</i> којима је директор деловао на штету јавног предузећа; одређују случајеви у којима надлежни орган <i>може</i> разрешити директора и пре истека периода на који је именован; прописује рок у коме се покреће поступак разрешења директора у случајевима када он мора односно може бити разрешен |
| 4.1.7. | Прописати услове и критеријуме за именовање вршиоца дужности директора | Усвојен интерни акт којим се прописују услови и критеријуми за именовање вршиоца дужности директора |

¹⁹ Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС”, бр. 15/16) и Владина Уредба о мерилима за именовање директора јавног предузећа („Службени гласник РС”, бр. 65/16) прописује мерила и критеријуме за именовање директора јавних предузећа. Највећу одговорност за спровођење конкурса за директора јавних предузећа има Комисија за спровођење конкурса за избор директора, због чега се највећи антикорупцијски напори у овом процесу „пребацују” на њен састав и начин рада. Другим речима, интегритет процеса избора директора зависи од комисије, чије формирање и рад, онако како је то предвидео Закон, садржи одређене ризике за настанак корупције. Са друге стране, Уредба о мерилима за именовање директора јавног предузећа се ни у једном делу не бави радом саме комисије, па је усвајање ЛАП-а добра прилика да се отклоне коруптивни ризици у оснивању и раду Комисије, које су други прописи пропустили да уреде.

| | | |
|---------|--|--|
| 4.1.8. | Прописати поступак и рок за разматрање програма, односно давање сагласности на програм пословања јавног предузећа | Усвојен интерни акт којим се: прописују поступак и рок за разматрање програма, односно давање сагласности на програм пословања јавног предузећа; прописује критеријум за доношење годишњег програма пословања за период на који се односи привремено финансирање; одређују поступак и рокови за разматрање програма, односно давање сагласности на програм пословања; уводе ограничења за трошкове помоћи, спортских активности, пропаганде и репрезентације; дефинишу <i>сврхашешки интереси и битне њромене околности</i> за измену програма пословања који су карактеристичне за конкретну локалну заједницу; предвиђају санкције уколико органи ЈП не доставе програм пословања скупштини ЈЛС у законски прописаном року |
| 4.1.9. | Додатно прецизирати овлашћења оснивача да у случају <i>њоремеђаја у њословању</i> јавног предузећа надлежни орган ЈЛС предузима мере којима ће се обезбедити услови за несметано обављање делатности од општег интереса | Усвојен интерни акт којим се, у складу са нормама финансијско-материјалног пословања, дефинише шта се сматра <i>њоремеђајем у њословању</i> , чиме се уводи извесност и у поступање јавних предузећа (сознање о томе које врсте поремеђаја могу произвести одређене последице, односно поступање оснивача према њима) и локалне самоуправе (када се реагује како би се обезбедила заштита јавног интереса) Осим тога, интерни акт треба да дефинише и које су то мере којима ће надлежни орган ЈЛС обезбедити услове за несметано обављање делатности од општег интереса. |
| 4.1.10. | Прописати услове, критеријуме и поступак за давање сагласности јавним предузећима за оснивање друштва капитала и улагање капитала у већ основана друштва, као и механизам одговорности у случајевима у којима руководиоци јавних предузећа избегну примену прописаних правила | Усвојен акт којим се: успоставља обавеза дефинисања оправданости и сврсисходности решења којим се оставља могућност да јавно предузеће оснује друштво капитала или да уложи капитал у већ основано друштво капитала; прописују услови и критеријуми за доношење одлуке о оснивању друштва капитала, односно о улагању капитала; уређује поступак давања сагласности оснивача на оснивање друштва капитала; дефинишу одговорност и санкције за руководиоце јавних предузећа који избегну примену прописаних правила о оснивању друштва капитала, односно о улагању капитала |
| 4.1.11. | Прописати услове и критеријуме за одлучивање о оснивању више јавних предузећа за обављање исте делатности на подручју града и Града Београда <i>(Најомена: мера се односи само на оне ЈЛС које имају сврхашешки интереси града и на Град Београд, јер је ова могућност, према Закону о јавним предузећима, остављена само ЈЛС које имају сврхашешки интерес.)</i> | Усвојен акт којим се: успоставља обавеза дефинисања оправданости и сврсисходности решења којим се оставља могућност оснивања више јавних предузећа за обављање исте делатности на подручју града и Града Београда; прописују услови и критеријуми за доношење одлуке о оснивању више јавних предузећа за обављање исте делатности на подручју града и Града Београда |

| Циљ 4.2. Обезбеђена начела <i>доброј ујрављања</i> у односу између ЈЛС и других органа јавне власти (установа, служби, органа и организација) које оснива ЈЛС | | |
|--|---|---|
| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
| Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС које обезбеђују транспарентност и одговорност у раду, избору руководилица, праћењу рада и учиника и финансијску контролу свих јавних служби, јавних предузећа и других организација које оснива ЈЛС | Број јавних политика и/или њихов карактер (<i>ојисно</i>) | Број јавних политика и/или њихов карактер (<i>ојисно</i>) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|--------------------|---|--|
| 4.2.1. | Обезбедити потпуну доступност информација о свим органима јавне власти које ЈЛС оснива и делом или у потпуности финансира или контролише | На интернет страници ЈЛС објављен регистар свих јавних служби, јавних предузећа и других организација које ЈЛС оснива и делом или у потпуности финансира или контролише, а који садржи информације о оснивању, финансирању, утрошку средстава, органима управљања, резултатима пословања и пословним плановима Успостављена обавеза редовног ажурирања регистра |
| 4.2.2. | Успоставити обавезу спровођења јавног конкурса за избор руководилица свих јавних служби, јавних предузећа и других организација за које је надлежна ЈЛС | Усвојен интерни акт којим се регулише поступак јавног конкурса за избор руководилица свих јавних служби, јавних предузећа и других организација за које је надлежна ЈЛС, <i>са свим елементима рада комисије за спровођење конкурса датим у мерама 5, 6 и 7 у циљу 4.2.</i> |
| 4.2.3. | Успоставити обавезу да се сви конкурси за избор органа управљања и чланова надзорних тела код којих ЈЛС о томе одлучује спроводе уз примену јасних и прецизних услова и критеријума | Усвојен интерни акт којим се дефинишу јасни и прецизни услови, критеријуми и процедура за избор |
| 4.2.4. | Успоставити механизме одговорности руководилица и чланова управљачких и надзорних тела свих јавних служби, јавних предузећа и других организација које оснива ЈЛС | Усвојена јединствена и обавезујућа методологија извештавања о раду за сва јавна предузећа, установе, органе и организације које оснива ЈЛС Успостављена пракса редовног јавног представљања и расправљања о резултатима рада и учинцима јавних предузећа, установа, органа и организација које оснива ЈЛС Успостављена пракса објављивања закључака са јавних расправа |
| 4.2.5. | Успоставити механизам за сврсисходно управљање финансијама јавних предузећа, установа, органа и организација које оснива ЈЛС | Усвојен интерни акт којим се дефинишу: јасни и прецизни критеријуми за расподелу јавних финансија; обавезни елементи финансијских планова; поступак контроле сврсисходности и законитости трошења средстава |

| | | |
|--------|---|--|
| 4.2.6. | Увести обавезу да се објављују документа која се односе на управљање финансијама свих јавних служби, јавних предузећа и других организација које оснива ЈЛС | Усвојен интерни акт којим се регулише објављивање свих докумената који се односе на управљање финансијама јавних предузећа, установа, органа и организација које оснива ЈЛС |
| 4.2.7. | Успоставити механизам грађанске контроле над управљањем финансијама органа јавне власти које оснива ЈЛС | Установљена пракса израде и објављивања „грађанског буџета”, односно документа који на разумљив начин објашњава планирање, извршење и контролу над извршењем буџета свих јавних служби, јавних предузећа и других организација које оснива ЈЛС |

Област 5: Јавно-приватна партнерства и концесије²⁰

Опис области: Јавно-приватно партнерство (ЈПП) представља дугорочну сарадњу између јавног и приватног сектора, односно партнера из јавног и приватног сектора, ради обезбеђења финансирања, изградње, реконструкције, одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја или управљања овим објектима и пружања услуга од јавног значаја. Јавно-приватна партнерства се углавном успостављају у реализацији пројеката или ради пружања услуга које традиционално обезбеђује јавни сектор, али који из различитих разлога, због различитих потреба и оправданости, у реализацију тих пројеката укључује приватни сектор, уз адекватну поделу улагања, ризика, одговорности и добити међу партнерима. Концесија пак представља врсту ЈПП, односно врсту уговорне сарадње између јавног и приватног партнера којом је уређено комерцијално коришћење природног богатства, односно добра у општој употреби који су у јавној својини или обављање делатности од општег интереса. Концесијом надлежно јавно тело уступа домаћем или страном субјекту природна богатства или добра у јавној својини на одређено време, под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде, при чему приватни партнер сам сноси ризик везан за комерцијално коришћење предмета концесије. Услед сличности између карактера ова два концепта, као и сличности са становишта ризика од корупције, ЈПП и концесије се уобичајено третирају на исти начин, што ће и у овом документу бити случај.

Ако се имају у виду ризици да сарадња представника јавног и приватног сектора буде несврхисходна и да има као циљ остваривање појединачних или приватних интереса на штету јавног интереса, нужно је посветити посебну пажњу ризицима од корупције у овој области. Значај овог питања препознат је и приликом доношења Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење²¹.

Актуелни Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16) усвојен је 2011 године. Њиме се уређују услови и начин израде, предлагања и одобравања пројеката ЈПП; одређују субјекти надлежни, односно овлашћени за предлагање и реализацију ових пројеката; права и обавезе јавних и приватних партнера; облик и садржина уговора о ЈПП са елементима концесије или без њих и правна заштита у поступцима доделе јавних уговора; услови и начин давања концесије, предмет концесије, субјекти надлежни, односно овлашћени за поступак давања концесије, престанак концесије; заштита права учесника у поступцима доделе јавних уговора; оснивање, положај и надлежност Комисије за ЈПП, као и друга питања од значаја за ово партнерство, са елементима концесије или без њих, односно од значаја за концесију.

С обзиром на чињеницу да ЈЛС као јавна шела могу бити партнери у ЈПП, као и да се највећи број до сада поднетих предлога или остварених ЈПП спроводи на локалном нивоу²², неопходно је успоставити адекватне интерне и институционалне механизме којима би се на локалном нивоу отклонили ризици у примени нормативног оквира у овој области. Закон и подзаконска акта предвиђају различите системе контроле, као и значајну улогу Комисије за ЈПП. Без обзира на то, сваки јавни партнер (односно ЈЛС у овом случају) има значајна овлашћења у иницирању, процени и одобравању пројеката, као и у процесу контроле уговора за ЈПП, па је кроз ЛАП потребно увести одређене мере за отклањање ризика у овој области.

20 Опис и елементи Модела ЛАП-а у овој области дати су према *Извештају о ризицима корупције у области јавно-приватних партнерстава*, који је Агенција за борбу против корупције објавила у јулу 2014. године (доступно на: www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Izvestaj_o_JPP_-_final.pdf), као и према *Мишљењу о Закону о изменама и допунама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама*, објављеном 8. марта 2016. године (доступно на: www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-o-izmenama-i-dopunama-Zakona-o-koncesijama.pdf).

21 Један од циљева овог стратешког документа (циљ 3.3.3.) односи се на уклањање ризика од корупције у области ЈПП и на његову доследну примену. За разлику од Стратегије и Акционог плана, који ову област третирају на системском, односно на законодавном нивоу и нивоу подзаконских аката, ЛАП треба да обезбеди унутрашње институционалне механизме ЈЛС за примену решења из закона и подзаконских аката ради отклањања ризика од корупције у примени тих решења.

22 Видети, на пример, списак пројеката ЈПП који су до сада добили позитивно мишљење Комисије за јавно-приватно партнерство; доступно на: www.ppp.gov.rs/misljenja-komisije.

| Циљ 5.1: Успостављени интерни механизми којима се отклањају ризици од корупције у примени прописа у области јавно-приватних партнерстава | | |
|---|--|--|
| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
| Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС које обезбеђују отклањање ризика од корупције у примени прописа у области јавно-приватних партнерстава | Број јавних политика и/или њихов карактер (описно) | Број јавних политика и/или њихов карактер (описно) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|--------------------|--|--|
| 5.1.1. | Дефинисати локално специфичне области које могу бити предмет концесије | Усвојен интерни акт којим се дефинишу локално специфичне области које могу бити предмет концесије, а у складу са природним ресурсима и другим јавним добрима који постоје на територији ЈЛС, као и у складу са потребама локалног становништва |
| 5.1.2. | Успоставити процедуру и критеријуме за давање сагласности на предлог пројекта ЈПП без елемената концесије, за усвајање предлога за доношење концесионог акта који припреми надлежно јавно тело и за давање сагласности на коначни нацрт јавног уговора | Усвојен интерни акт којим се: уводи обавеза израде студије оправданости и/или изводљивости успостављања ЈПП; успоставља процедура и дефинишу критеријуми за давање сагласности на предлог пројекта ЈПП без елемената концесије; успоставља процедура за усвајање предлога за доношење концесионог акта који припреми надлежно јавно тело; успоставља процедура за давање сагласности на коначни нацрт јавног уговора |
| 5.1.3. | Дефинисати шта су <i>објективни разлози</i> за ограничавање одговорности чланова конзорцијума који се појављује као приватни партнер у ЈПП | Усвојен интерни акт којим се дефинише шта су <i>објективни разлози</i> за ограничавање одговорности чланова конзорцијума који се појављује као приватни партнер у ЈПП |
| 5.1.4. | Успоставити обавезу додатног образложења за одређивање конкретног рока на који се закључује јавни уговор | Усвојен интерни акт којим се уводи обавеза додатног образложења за одређивање конкретног рока на који се закључује јавни уговор |
| 5.1.5. | Прописати обавезу ЈЛС да врши процену утицаја ЈПП на начело конкурентности | Усвојен интерни акт којим се прописује: начин на који ће ЈЛС процењивати да ли се учешћем предлагача у припреми предлога пројекта нарушава конкуренција; дефинисање корака који су потребни да се евентуална конкурентска предност неутралише; начин доношења закључка да се конкурентска предност не може неутралисати; начин на који се обезбеђују капацитети ЈЛС за овакве процене |

| | | |
|--------|--|---|
| 5.1.6. | Дефинисати услове и критеријуме за именовање лица која чине стручни тим који израђује конкурсну документацију, врши процену вредности концесије, израђује студију оправданости давања концесије и предузима све остале радње које претходе поступку давања концесије | Усвојен интерни акт којим се прописују услови и критеријуми за именовање лица која чине стручни тим који израђује конкурсну документацију, врши процену вредности концесије, израђује студију оправданости давања концесије и предузима све остале радње које претходе поступку давања концесије |
| 5.1.7. | Успоставити елементе управљања сукобом интереса лица која чине стручни тим описан у претходној мери | Елементи управљања сукобом интереса подразумевају најмање следеће: потписивање изјаве о непостојању приватног интереса у вези са партнером; успостављање института изузећа у случају постојања приватног интереса; прописивање одговорности за члана стручног тима за кога се утврди да је био у сукобу интереса; успостављање института поништавања одлука за које се утврди да су донете у околностима сукоба интереса. |
| 5.1.8. | Прописати интерну организациону процедуру за спровођење надзора над реализацијом јавних уговора | Усвојен интерни акт којим се прописује интерна организациона процедура за спровођење надзора над реализацијом јавних уговора |

Област 6: Управљање јавном својином ЈЛС

Опис области: Према Закону о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 88/13), ЈЛС је један од титулара јавне својине у Републици Србији. Овом нивоу власти је дата могућност стицања, коришћења и преноса јавне својине, управљања њоме и надзора над јавном својином, што представља сложену и одговорну надлежност, чије вршење садржи различите ризике од корупције. Уколико процес управљања јавном својином није добро регулисан, то може створити услове да се јавна својина користи за остваривање приватних интереса оних који њоме управљају, директно или индиректно. Ризик за овакве догађаје је утолико већи уколико својински односи између различитих нивоа власти још увек нису у потпуности регулисани, јер је поменутим законом ЈЛС релативно тек од скоро, од 2011. године, омогућено располагање сопственом имовином.

Суштину ефикасне регулације управљања јавном својином чине два сегмента. Први се односи на непостојање аката који регулишу процес утврђивања јавне својине, усклађивања фактичког са књиговодственим стањем својине, као и аката којима се врше процеси стицања и отуђивања јавне својине, располагања њоме и контроле над јавном својином која је дата на располагање другим лицима. Иако поменути закон до одређеног нивоа регулише ове обавезе, њиме је значајан део регулације процеса остављен у надлежност ЈЛС. Отуда се оправдано поставља питање да ли су све ЈЛС регулисале ове процесе и да ли су их регулисале адекватно и квалитетно.

Други сегмент у области управљања јавном својином односи се на транспарентност располагања њоме. Успостављање локалних регистара јавне својине представља један корак у овој области, док је омогућавање увида јавности у регистре подједнако важан процес. Регистар непокретности у јавној својини успостављен је кроз апликативни софтвер Републичке дирекције за имовину, у који су и ЈЛС дужне да уносе податке о непокретностима као титулари непокретности у јавној својини. Законом, међутим, није прописано да је овај централни регистар јаван. С друге стране, ЈЛС могу имати свој регистар, поред овог прописаног ЗЈС. Управо то што Закон не спречава ЈЛС да формирају своје регистре (а већина их и иначе има, односно формира их за своје потребе), могуће је и потребно ојачати транспарентност управљања јавном својином на локалном нивоу, јер не постоји ниједан оправдан разлог да информације о јавној својини не буду јавне, уз сва постојећа ограничења која су већ прописана нормативом која регулише поступање са подацима о личности. ЈЛС могу предвидети објављивање регистара јавне својине, регистара јавне својине дате на располагање другим лицима, регистара корисника имовине дате у закуп / на коришћење, регистара оних којима је због злоупотреба одузето право закупа/коришћења и тако даље. Потребно је предвидети начине креирања и садржај ових база података, процедуру и одговорност за њихово ажурирање и начине заштите података у њима, а потом и јавно објављивање на адекватне начине, услове и процедуру за давање јавне својине ЈЛС на коришћење другим лицима, као и контролу процеса, која мора бити потпуна и мора обухватити контролу начина управљања и контролу (не)наплаћених потраживања у смислу дуговања за закуп.

Према Закону о локалној самоуправи, ЈЛС имају надлежност да оснивају сопствене *робне резерве* и управљају њима. Роба набављена за потребе робних резерви представља врсту јавне својине, чија се набавка, складиштење и употреба морају прецизно регулисати, како би се избегле злоупотребе у овој области. Закон о робним резервама регулише само републичке робне резерве и наводи да „аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу, зависно од својих потреба и могућности, образовати робне резерве, у складу са овим законом“ (члан 3. став 3), без детаљније регулације. У оним ЈЛС које су основале своје робне резерве потребно је прописати мере којима ће се ова област детаљно регулисати. Потребно је донети неопходан правни оквир или унапредити постојећи тако да се уреде следеће области: процедура набавке робе, процедура складиштења (нарочито у случају када се складиштење поверава приватним лицима услед недостатка капацитета и простора које поседује локална самоуправа), процедура, услови и критеријуми за расподелу робе из робних резерви, као и систем контроле.

| Циљ 6.1. Успостављени механизми за управљање имовином у својини ЈЛС | | |
|--|---|---|
| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
| Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС које обезбеђују одговорно управљање јавном својином ЈЛС | Број јавних политика и/или њихов карактер (<i>описно</i>) | Број јавних политика и/или њихов карактер (<i>описно</i>) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|--------------------|--|--|
| 6.1.1. | Општим актима регулисати процедуре стицања имовине и располагања имовином у својини ЈЛС | Општи акти треба да садрже: обавезу и начин објављивања јавних позива за стицање имовине у јавној својини и располагање њоме; прописивање услова, критеријума и процедуре за отуђење или давање јавне својине на коришћење другим лицима; прописивање механизма контроле стања јавне својине; прописивање одговорности и санкција за кршење одредаба из општег акта. |
| 6.1.2. | Успоставити регистар јавне својине ЈЛС ²³ | Осим регистра јавне својине, потребно је одредити тело/ службу или лице које је одговорно за вођење регистра јавне својине, процедуру вођења регистра, као и обавезу његовог редовног ажурирања. |
| 6.1.3. | Обезбедити јавност регистра јавне својине ЈЛС | Објављен регистар јавне својине ЈЛС на интернет страници Регистар треба да садржи и информације о јавној својини датај на располагање другим лицима, корисницима имовине дате у закуп / на коришћење, податке о субјектима којима је због злоупотреба одузето право закупа/коришћења и тако даље. |
| 6.1.4. | Успоставити правни оквир (односно унапредити постојећи тамо где он већ постоји) који се односи на управљање робним резервама | Правни оквир за управљање робним резервама треба да садржи следеће елементе: процедуру набавке робе, процедуру складиштења (нарочито у случају када се складиштење поверава приватним лицима услед недостатка капацитета и простора које поседује ЈЛС); процедуру, услове и критеријуме за расподелу робе из робних резерви; систем контроле робних резерви. |

²³ Као регистар јавне својине ЈЛС могу се користити форма и подаци који се уносе у обавезујући апликативни софтвер Републичке дирекције за имовину, али се, у складу са постојећом праксом и системом ЈЛС, може користити и друга форма регистра.

Област 7: Управљање донацијама које прима ЈЛС²⁴

Опис области: Законом о донацијама и хуманитарној помоћи („Службени лист СРЈ”, бр. 53/01, 61/01 – испр. и 36/02 и „Службени гласник РС”, број 101/05 – др. закон) прописано је да органи јавне власти – државни органи, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа и јавне установе, могу примати донације у роби (осим дувана и дуванских прерађевина, алкохолних пића и путничких аутомобила), услугама, новцу, хартијама од вредности, имовинским и другим правима. Међутим, Законом није уређен низ питања са становишта спречавања корупције, као што су: прецизирање да се под донацијом подразумевају и поклони дати органима јавне власти; прописивање услова за давање донација органу јавне власти како би се избегао сукоб интереса, тј. утицај на законитост, непристрасност и објективност рада органа; утврђивање контролних механизма за испитивање оправданости и исплативости донација органима јавне власти, праћење наменског коришћења средстава донација у сваком конкретном случају, као и обезбеђивање транспарентности пријема донација кроз формирање јединственог јавног регистра који би садржао податке о свим донацијама органу јавне власти и њиховом коришћењу. Неадекватна регулација ове области омогућава да физичка и правна лица дају донације органима јавне власти који би требало да контролишу њихов рад или пред којима они остварују права и регулишу обавезе. Даваоци донација на тај начин себи могу обезбедити повлашћен положај, додатне повластице или избегавање санкције у случају да предвиђена контрола ЈЛС утврди да је било неправилности у њиховом раду. Ова врста утицаја не мора производити корупцију у ужем смислу речи (јер може, али и не мора бити остваривања приватне користи представника органа јавне власти који као правно лице прима донацију), али може озбиљно нарушити интегритет органа јавне власти, поверење јавности у његов рад и законито, непристрасно и професионално поступање органа у односу према даваоцима донација.

Агенција за борбу против корупције упутила је у јуну 2016. године Иницијативу за допуне Закона о донацијама и хуманитарној помоћи, које би требало да отклоне уочене ризике. Међутим, с обзиром на то да није познато да ли ће и када допуне овог Закона бити усвојене, односно када ће оне почети да се примењују, ЈЛС могу својим интерним актима да предвиде отклањање појединих ризика у овој области и да на тај начин ојачају своју отпорност на потенцијалне коруптивне утицаје кроз давање, односно кроз пријем донација. У том смислу, могуће је интерним актима предвидети успостављање контролних механизма за испитивање оправданости и исплативости донација ЈЛС, као и механизма за праћење наменског коришћења средстава донација. Циљ ове контроле би, поред осталог, требало да буде испитивање да ли у сваком конкретном случају донација ЈЛС носи са собом неке прикривене трошкове²⁵ који превазилазе вредност саме донације, као и да ли се средства из донација наменски користе. Даље, неопходно је предвидети да је ЈЛС као прималац донације дужна да након реализације, у одређеном року, сачини и на својој интернет страници објави извештај о реализацији донације. На крају, потребно је предвидети формирање јединственог јавног регистра, као електронске базе, који би садржао податке о свим донацијама ЈЛС и њиховом коришћењу, чиме би се знатно повећала транспарентност овог процеса, која је до сада била на веома ниском нивоу.

24 Опис области и елементи Модела ЛАП-а за ову област дефинисани су према Иницијативи за допуну Закона о донацијама и хуманитарној помоћи, коју је Агенција за борбу против корупције објавила 13. јуна 2016. године, а која је доступна на: www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Inicijativa-za-dopune-Zakona-o-donacijama-i-humanitarnoj-pomoci-080616.pdf.

25 Давање донације са „прикривеним трошковима” подразумева ситуацију у којој давалац поклања опрему или средства за рад чије даље коришћење подразумева набавку специфичног репро или потрошног материјала који може да обезбеди само давалац донације. На пример, давалац донације поклања штампаче чија је вредност знатно мања од цене тонера које ти штампачи користе, а које може да обезбеди само давалац донације. На тај начин, давалац донације себи обезбеђује повлашћени и неконкурентан положај на тржишту, а ЈЛС плаћа знатно веће цене коришћења донације коју је примила него што би иначе плаћала да ту донацију није примила, односно да је на други начин обезбедила штампаче.

| Циљ 7.1. Отклоњене околности које доводе до могућег утицаја на рад органа ЈЛС кроз давање донација | | |
|---|---|---|
| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
| Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС којима се уводе механизми за отклањање околности које доводе до могућег утицаја на рад органа ЈЛС кроз давање донација | Број јавних политика и/или њихов карактер (<i>описно</i>) | Број јавних политика и/или њихов карактер (<i>описно</i>) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|--------------------|--|--|
| 7.1.1. | Прописати обавезу претходног утврђивања оправданости и исплативости донација које прима ЈЛС | Усвојен интерни акт ²⁶ који садржи обавезу да се пре пријема донације изради анализа оправданости донација које прима ЈЛС (утврђивање да ли ЈЛС у датом тренутку има потребу за конкретном донацијом, без обзира на њен карактер) Осим оправданости донације, анализа треба да утврди и исплативост донације, односно да ли у донацији постоје прикривени трошкови који превазилазе или у будућности могу да превазиђу вредност саме донације, а који могу неоправдано и непотребно да повећају трошкове њеног коришћења. Интерни акт треба да предвиди обавезу одбијања донације уколико се утврди да она није оправдана или да није исплатива, односно да садржи прикривене трошкове. |
| 7.1.2. | Прописати обавезу претходног утврђивања да ли постоји потенцијални, перципирани или стварни сукоб интереса приликом пријема донације | Усвојен интерни акт који садржи обавезу да се пре пријема донације утврди да ли се давалац донације (без обзира на то да ли је правно или физичко лице) налази у специфичном односу и положају у односу на ЈЛС у смислу да: <ul style="list-style-type: none"> • ЈЛС врши контролу и надзор над радом донатора; • донатор пред службама и органима ЈЛС остварује предвиђена права и испуњава прописане обавезе; • донатор представља повезано лице са неким јавним функционером ЈЛС. Интерни акт треба да предвиди обавезу одбијања донације уколико се утврди да постоје елементи сукоба интереса у односу између даваоца донације и ЈЛС. |
| 7.1.3. | Прописати обавезу праћења наменског коришћења средстава из донација | Усвојен интерни акт који садржи обавезу праћења наменског коришћења средстава из донација |
| 7.1.4. | Прописати обавезу да се израђују и објављују извештаји о реализацији донације | Усвојен интерни акт који садржи обавезу израде извештаја о реализацији донације Извештај о реализацији донације се благовремено објављује на интернет страници ЈЛС. |

²⁶ Као и у неким другим сличним областима Модела ЛАП-а, ову област је могуће регулисати усвајањем једног интерног акта који ће садржати индикаторе испуњености (квалитета) из свих наведених мера, а који су у Моделу подељени на више мера ради детаљнијег прегледа и прецизирања свих елемената који треба да доведу до испуњења наведеног циља.

| | | |
|--------|--|--|
| 7.1.5. | Прописати обавезу да се формира јединствени јавни регистар који би садржао податке о свим донацијама ЈЛС и њиховом коришћењу | Усвојен интерни акт који садржи обавезу формирања јединственог јавног регистра, као електронске базе података, који би садржао податке о свим донацијама ЈЛС и њиховом коришћењу Јединствени јавни регистар донација се редовно ажурира на интернет страници ЈЛС. |
|--------|--|--|

Област 8: Регулација административних процедура и унапређење контроле процедура за остваривање права и регулисање обавеза корисника услуга ЈЛС

Опис области: На нивоу ЈЛС спроводи се велики број поступака у којима грађани остварују своја права пред службама локалне управе у којима постоји „двострана комуникација“ на релацији подносилац захтева – службеник. Реч је о поступцима у којима се одлучује о правима и обавезама грађана и у којима странка подноси захтев са одређеном документацијом, а на основу које службеник доноси одређени акт. Потенцијални проблеми и коруптивни ризици код овакве врсте процедура могу се пронаћи на више нивоа. Најпре, поједине процедуре, рокови, критеријуми и услови поступака који се воде пред органима ЈЛС нису довољно прецизни, што оставља дискрециона овлашћења службеницима да решавају о предметима у различитим роковима, уз тражење различитих и неуједначених врста доказа и документације, па и са различитим исходима, уз плаћање различитих надокнада или такси. То отвара простор за корупцију у смислу да се у овако нерегулисаним процедурама остварује потенцијални и стварни утицај странака на службенике да убрзају/успоре процедуре или одлуче са потребним условима / без потребних услова. Први проблем са овом врстом процедура је и у томе што не постоји прецизна и свеобухватна листа о којим процедурама на нивоу јединица локалне самоуправе је заправо реч. Због тога, задатак сваке ЈЛС треба да буде израда упутства / плана ових процедура у појединачним ЈЛС, потом њихов попис и објављивање да би се, након тога, за поједине од тих процедура одлучивања (тамо где је то, наравно, могуће и што је у надлежности ЈЛС) спровела мера отклањања ризика од корупције у смислу смањења дискреционих овлашћења службеника, односно прецизирања постојећих или успостављања додатних критеријума за одлучивање, прецизирања рокова, израде додатних упутстава и образаца и слично²⁷.

Други проблем који се јавља у овом контексту је одсуство контроле у овим поступцима, која би дошла или од стране трећих, заинтересованих лица (којих често нема у оваквој врсти „једностраначких поступака“ јер не постоје друге заинтересоване стране које би биле упознате са предметом) или интерно, од руководиоца или неке друге инстанце (јер се углавном сматра да за тим или нема потребе или нема довољног капацитета). У таквој ситуацији се може десити да странка не поднесе потребну документацију, а да се одлучи позитивно и у њену корист, јер све остаје између ње и службеника, који на овакву врсту поступања може бити подстакнут различитим коруптивним механизмима. Оваква врста ризика се може отклонити увођењем система унакрсне, периодичне и редовне контроле предмета, како од стране руководиоца, тако и системом међусобне провере обраде ове врсте предмета међу службеницима који овакве предмете обрађују. Веома је важно да ова врста контролног механизма буде дефинисана као писана процедура, како би се избегло да се тај механизам злоупотреби и претвори у притисак на рад службеника.

27 Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина је у оквиру програма „Подршка локалним самоуправама на путу придруживања ЕУ: унапређење квалитета услуга, дијалога заинтересованих страна и ефикасности локалне администрације“ идентификовала листу административних поступака на локалном нивоу, на основу које ће бити развијени модели свих поступака из поверених и изворних надлежности. Модели ће се састојати од описа, правног основа, фаза и рокова за одлучивање и обрасца захтева. Ови модели могу бити искоришћени као један од могућих начина за унапређење стања у овој области, односно могу се искористити за будући ЛАП. Видети детаљније на: <http://dobraprava.rs/info-servis/vesti/priprema-uprave-za-novi-zup/> i <http://www.skgo.org/reports/details/1864>.

| Циљ 8.1. Повећана транспарентност административних процедура за остваривање права и регулисање обавеза корисника услуга ЈЛС | | |
|--|--|--|
| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
| Успостављен јавно доступан регистар свих административних процедура за остваривање права и обавеза корисника услуга ЈЛС | Број јавно доступних (објављених) административних процедура у односу на укупан број који се спроводи на нивоу ЈЛС | Број јавно доступних (објављених) административних процедура у односу на укупан број који се спроводи на нивоу ЈЛС |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|--------------------|--|--|
| 8.1.1. | Обезбедити потпуну доступност информација о свим административним процедурама за остваривање права и регулисање обавеза корисника услуга ЈЛС | Сачињен и на интернет страници ЈЛС објављен регистар свих административних процедура за остваривање права и обавеза корисника услуга ЈЛС (из изворних и поверених надлежности) Регистар садржи опис, правни основ, фазе и рокове за одлучивање, као и обрасце захтева којима се корисник услуге обраћа органу/служби ЈЛС, са пописом потребне пратеће документације. Одређена служба/лице надлежни за вођење регистра Успостављена обавеза редовног ажурирања регистра |

| Циљ 8.2. Отклоњени ризици од корупције у административним процедурама чије је регулисање у надлежности ЈЛС | | |
|--|---|---|
| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
| Измењен правни оквир из надлежности ЈЛС у правцу додатног отклањања ризика од корупције у административним процедурама | Број прописа чије је усвајање у надлежности ЈЛС, а за које постоји анализа ризика од корупције у административним процедурама | Број прописа који је измењен у складу са анализом ризика од корупције у административним процедурама у односу на број оних за које је спроведена анализа ризика од корупције у административним процедурама |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|--------------------|---|--|
| 8.2.1. | Спровести анализу потреба, могућности и оправданости додатног отклањања ризика од корупције у административним процедурама чије је регулисање у надлежности ЈЛС | Анализа потреба, могућности и оправданости додатног отклањања ризика од корупције у административним процедурама чије је регулисање у надлежности ЈЛС треба да узме у обзир да ли постоје административне процедуре за које је могуће додатно смањити, односно ограничити дискрециона овлашћења службеника, односно да ли је потребно додатно прецизирати постојеће или успоставити додатне критеријуме за одлучивање. Треба прецизирати рокове, израдити додатна упутства и обрасце. |

| | | |
|--------|---|--|
| 8.2.2. | Отклонити ризике од корупције у административним процедурама чије је регулисање у надлежности ЈЛС, у складу са резултатима анализе потреба, могућности и оправданости | У складу са анализом, сачињен план и програм усвајања или измене правних аката који су у надлежности ЈЛС, а чије усвајање или измена треба да резултира отклањањем ризика од корупције у административним процедурама чије је регулисање у надлежности ЈЛС Сprovedена измена правних аката Измењене административне процедуре и ажуриране у регистру |
|--------|---|--|

Циљ 8.3. Унапређен систем контроле спровођења административних процедура за остваривање права и обавеза корисника услуга ЈЛС

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|---|--|--|
| Усвојене интерне процедуре којима се регулише систем контроле спровођења административних процедура за остваривање права и обавеза корисника услуга ЈЛС | Број административних процедура које подлежу контроли према интерној процедури | Број административних процедура које подлежу контроли према интерној процедури |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|---|
| 8.3.1. | Усвојити интерни акт којим се регулишу процедуре контроле спровођења административних процедура за остваривање права и обавеза корисника услуга ЈЛС кроз контролу предмета | Акт треба да садржи следеће елементе: методологију одабира броја/врсте/типа предмета који ће бити контролисан, у складу са њиховим бројем, бројем службеника који их обрађују, расположивим капацитетима контроле и слично. Методологија треба да осигура редовност, периодичност и насумичност у одабиру предмета за контролу како би се избегле злоупотребе у самом спровођењу контроле. |
| 8.3.2. | Усвојити годишњи план и програм контроле предмета, у складу са интерним актом | Усвојен план и програм контроле |
| 8.3.3. | Изградити и објавити извештај о спроведеној контроли, у складу са интерним актом | Извештај о спроведеној контроли треба да буде доступан у органима ЈЛС, као и доступан јавности, у складу са прописима који обезбеђују заштиту података о личности. У случајевима утврђених неправилности и злоупотреба, резултат контроле треба да буде и даље поступање у конкретним појединачним случајевима (покретање дисциплинске, прекршајне, кривичне и друге одговорности). |

Област 9: Развој програма помоћи и солидарности за задовољавање потреба особа са инвалидитетом и за заштиту права осетљивих група²⁸

Опис области: Сваки процес који је таквог карактера да у њему орган јавне власти врши дистрибуцију јавних ресурса, по било ком основу и у чему год да се ти ресурси огледају, представља ризик за настанак корупције. Имајући у виду да ЈЛС имају надлежност да организују и пружају помоћ локалном становништву, посебно становништву које припада осетљивим групама, веома је важно да процес доделе ове врсте помоћи буде регулисан тако да се избегне да ова средства а) заврше у рукама оних који њима управљају (на било који начин) и б) заврше у рукама оних који не испуњавају услове и критеријуме да се нађу у кругу лица којима је оваква врста помоћи намењена. Ову област је врло тешко једнообразно регулисати с обзиром на то да у оквиру ове опште надлежности свака ЈЛС, у складу са специфичностима локалне заједнице, одлучује које су то категорије популације и који су то начини за организовање помоћи. Због тога, ЛАП треба да предвиди механизам у оквиру којег свака ЈЛС треба да идентификује и регулише ове процесе тако да се усвоје/измене они прописи ЈЛС који регулишу процес доделе средстава помоћи, односно остваривање солидарности, и то тако да се обезбеде потпуна транспарентност програма, успостављање јасних критеријума доделе помоћи и контрола процеса, као и усклађеност овог процеса са стратешким документима развоја ЈЛС, чиме се смањује дискрециона моћ у доношењу одлуке о томе за које групе и када ће бити организовани конкурси за доделу помоћи. Осим тога, с обзиром на то да остварење ове надлежности као циљне групе има различите врсте маргинализованих друштвених група, које углавном имају своја удружења и друге моделе организовања, локални антикорупцијски план би требало да ојача сарадњу између ЈЛС и ових субјеката (на пример, кроз укључивање представника ових организација и удружења у рад комисија, у дефинисање критеријума, контролу процеса и трошења додељених средстава и тако даље). Иако се ЛАП углавном односи на органе и службе ЈЛС, један од циљева овог документа треба да буде и повезивање и боља координација локалних актера на остваривању заједничког интереса локалног становништва.

Након идентификовања конкретних активности ЈЛС у оквиру ове надлежности, потребно је анализирати да ли постоји и какав је постојећи правни оквир на нивоу ЈЛС који регулише те процесе (на пример, да ли постоје одговарајући правилници, одлуке, упутства) и каква је пракса у овој области са становишта ризика од корупције. Осим тога, потребно је успоставити или унапредити процедуре расподеле средстава тако да за то буду одговорне комисије које ће имати своје правилнике о раду, чији ће чланови бити подвргнути механизмима за спречавање сукоба интереса, које ће јавно објављивати документе о свом раду и на чије ће одлуке постојати право одговарајуће жалбе, односно постојаће вишестепеност у доношењу коначне одлуке.

28 Чланом 20. важећег Закона о локалној самоуправи из 2007. године, ова надлежност је дефинисана као *развој различитих облика помоћи и солидарности са лицима са посебним потребама, као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима*. Нацрт измена и допуна Закона о локалној самоуправи, чија је израда у току, уместо термина *лица са посебним потребама*, користи термин *особе са инвалидитетом*, па се за дефинисање назива ове области, а у складу и са истом тенденцијом у другим законима, користи нови термин.

Циљ 9.1. Смањење дискреционих овлашћења надлежних служби и органа ЈЛС у процесу доношења одлуке о избору програма и/или циљних група за које се спроводи додела помоћи

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|---|---|---|
| Све одлуке о програмима и/или циљним групама за које се организује додела помоћи усаглашени су са стратешким и развојним документима ЈЛС или са другим документима који за јединицу локалне самоуправе прописују обавезе да спроводе овакве врсте поступака | Број програма и/или циљних група за које се организује додела помоћи који су усаглашени са стратешким документима ЈЛС или са другим документима који за ЈЛС прописују обавезе да спроводе овакве врсте поступака у односу на укупан број програма и/или циљних група за које се програми организују | Број програма и/или циљних група за које се организује додела помоћи који су усаглашени са стратешким документима ЈЛС или са другим документима који за ЈЛС прописују обавезе да спроводе овакве врсте поступака у односу на укупан број програма и/или циљних група за које се програми организују |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|--|
| 9.1.1. | Спровести анализу усаглашености програма за доделу помоћи са стратешким и развојним документима ЈЛС или са другим прописима/документима на националном нивоу који за ЈЛС прописују обавезе да спроводе овакве врсте програма | Спроведена анализа која треба да утврди да ли су досадашњи програми за доделу помоћи усаглашени са стратешким и развојним документима ЈЛС или са другим прописима/документима који за ЈЛС прописују обавезе да спроводе овакве врсте поступака |
| 9.1.2. | Успоставити обавезу да се сви програми за доделу помоћи усагласе са стратешким и развојним документима ЈЛС или са другим прописима/документима који за ЈЛС прописују обавезе да спроводе овакве врсте програма | Обавеза треба да буде прописана тако да се свака одлука о спровођењу програма за доделу помоћи, осим на правна акта у ужем смислу речи, позива и на стратешка и развојна документа ЈЛС или на друге прописе или документа који за ЈЛС прописују обавезе да спроводе овакве врсте програма. |

Циљ 9.2. Редовна сарадња ЈЛС са организацијама цивилног друштва (ОЦД) / другим локалним актерима ради боље координације у процесу доделе помоћи

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|---|---|---|
| Успостављена и формализована сарадња са организацијама цивилног друштва (ОЦД) / другим локалним актерима ради боље координације у процесу доделе помоћи | Број организација цивилног друштва (ОЦД) / других актера са којима постоји сарадња у овој области надлежности | Број организација цивилног друштва (ОЦД)/других актера са којима постоји сарадња у овој области надлежности |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|---|--|
| 9.2.1. | Прописати обавезу укључивања организација цивилног друштва (ОЦД) / других актера у процес припреме, спровођења и контроле програма за доделу помоћи | Идентификовани организације цивилног друштва (ОЦД) / други актери који су релевантни за одређене програме доделе помоћи, односно за одређене циљне групе Потписани споразуми о сарадњи / други видови формализације сарадње између ЈЛС и ОЦД / других актера, који подразумевају дефинисање међусобних права и обавеза Споразуми о сарадњи / други видови формализације сарадње садрже обавезу укључивања/консултовања ОЦД / других актера у процес дефинисања услова, критеријума и мерила, учешће у пријему захтева / пријава на конкурс и учешће у контроли програма. |

Циљ 9.3. Повећана транспарентност у процесу доделе помоћи

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|--|--|--|
| Јавно доступни сви елементи програма за доделу помоћи, у складу са прописима који обезбеђују заштиту података о личности | Број програма за доделу помоћи за које су јавно доступни елементи у односу на укупан број програма, у складу са индикатором испуњености (квалитета) мере | Број програма за доделу помоћи за које су јавно доступни елементи у односу на укупан број програма, у складу са индикатором испуњености (квалитета) мере |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|---|
| 9.3.1. | Прописати обавезу да се сви елементи програма јавно објављују, у складу са прописима који обезбеђују заштиту података о личности | Обавеза подразумева јавно објављивање најмање следећих елемената: позива, услова, критеријума и мерила за доделу помоћи, начина подношења захтева / пријава на конкурс и потребне документације, имена и функције лица / чланова комисије који учествују у поступку, ранг-листе и износа додељене помоћи, извештаја о спровођењу поступка/конкурса. |

Циљ 9.4. Отклоњени ризици за настанак сукоба интереса у процесима доделе помоћи

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|---|--|---|
| Усвојене мере за управљање сукобом интереса у процесима доделе помоћи | Карактер мера за управљање сукобом интереса у овој области, у складу са индикатором испуњености (квалитета) мере | Карактер мера за управљање сукобом интереса, у складу са индикатором испуњености (квалитета) мере |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|---|
| 9.4.1. | Успоставити елементе управљања сукобом интереса чланова комисија и/или лица (службеника) која спроводе поступке за доделу помоћи | Елементи управљања сукобом интереса подразумевају најмање следеће: потписивање изјаве о непостојању приватног интереса у вези са учесницима конкурса / лицима која подносе захтеве; успостављање института изузећа у случају постојања приватног интереса; прописивање одговорности за члана комисије / лице (службеника) за које се утврди да су били у сукобу интереса; успостављање института поништавања одлука за које се утврди да су донете у околностима сукоба интереса. |

Област 10: Додела средстава из буџета ЈЛС за остваривање јавних интереса локалне заједнице

Опис области: Осим претходно описане области, чији је циљ јачање солидарности и друштвене кохезије кроз институционалну помоћ и подршку лицима која због личних или друштвених својстава захтевају посебне програме помоћи, ЈЛС из јавних извора, односно из својих буџета, по разним основама, врше и реалокацију средстава за различите пројекте и програме чији је циљ промоција, остваривање или заштита јавних интереса локалне заједнице. С обзиром на то да је свако давање, односно расподела средстава из јавних извора по својој природи област која садржи велики број ризика за настанак корупције и других неправилности и злоупотреба, ова област захтева додатну пажњу сваке ЈЛС.

Према Закону о удружењима („Службени гласник РС”, број 51/09) и Уредби о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења („Службени гласник РС”, број 8/12), као и према бројним законима у различитим секторима, областима, односно ресорима²⁹, ЈЛС су органи јавне власти који финансирају активности и пројекте удружења грађана, односно организација цивилног друштва. Иако се у овој области у претходним годинама доста учинило у правцу повећања транспарентности, јачања система контроле и смањења дискреционих овлашћења свих органа јавне власти, изазови који постоје у финансирању удружења захтевају увек и изнова нове антикорупцијске активности које прате еволуцију „иновативних” форми којима се средства из јавних извора намењена удружењима грађана не користе за остваривање јавног интереса, већ за остваривање различитих приватних интереса, на обе стране овог процеса (представника удружења и представника органа који располажу средствима). Превенција корупције се у овој области може остварити, пре свега, даљим јачањем транспарентности целокупног процеса, као и јачањем интерних, одбрамбених механизма” сваке ЈЛС који могу и треба да спрече настанак различитих неправилности, злоупотреба и корупције.

Други веома важан јавни интерес који би ЈЛС требало да штите и подстичу кроз своја буџетска давања тиче се остваривања јавног интереса кроз суфинансирање пројеката у области јавног информисања на начин како је то прописано Законом о јавном информисању и медијима („Службени гласник РС”, бр. 83/14, 58/15 и 12/16 – аутентично тумачење) и Правилником о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања („Службени гласник РС”, број 16/16). Ова област је до сада у јавности изазивала бројне контроверзе, проблеме и сумње у вези са тим да ли органи јавне власти, па и ЈЛС као веома важан део целог процеса, на прави начин расписују и спроводе јавне конкурсе у овој области, односно да ли се буџетска средства користе за остваривање јавног интереса локалне заједнице или за интересе самих органа ЈЛС, одређених политичких опција или одређених медија по различитим основама блиских појединцима или органима ЈЛС³⁰. Због велике важности и утицаја које имају медији, као и због снажних коруптивних ризика у овој области, ЈЛС би требало у свом ЛАП-у посебну пажњу да посвете овој области, на начин како је то предложено у Моделу, као и на друге начине које ЈЛС буду сматрале за сходне у складу са својим потребама и капацитетима.

29 Више детаља, као и препорука за унапређење стања у овој области видети у публикацији *Водич за транспарентно финансирање удружења и других организација цивилног друштва из средстава буџета локалних самоуправа*, Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом, 2013. године, доступно на: <http://civilnodrustvo.gov.rs/podsticajno-okruzenje/transpar%D0%B5nto-finansiranje/transparentno-finansiranje.373.html>.

30 Више детаља о овоме видети у резултатима пројеката мониторинга конкурсног финансирања медијских пројеката које спроводи Балканска истраживачка мрежа (БИРН); доступно на: <http://birnsrbija.rs/ispod-radara-monitoring-implementacije-projekt-nog-finansiranja>, као и на: www.javno.rs/baza-podataka/budzetsko-finansiranje-privatizovanih-medija.

| Циљ 10.1. Повећање транспарентности, одговорности и контроле у процесу доделе средстава удружењима грађана | | |
|--|--|--|
| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
| Усвојене делотворне јавне политике на нивоу ЈЛС које обезбеђују пуну транспарентност, одговорност и контролу у процесу суфинансирања програма од јавног интереса које реализују удружења | Број интерних јавних политика и/или њихов карактер (<i>ојисно</i>) | Број интерних јавних политика и/или њихов карактер (<i>ојисно</i>) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|--------------------|--|--|
| 10.1.1. | Успоставити обавезу да се дефинише <i>јавни инџерес</i> који се остварује програмима које реализују удружења, односно успоставити обавезу да се сваки програм позива на већ дефинисан <i>јавни инџерес</i> | Јавни интерес који се остварује програмима које реализују удружења треба да буде дефинисан на стратешком нивоу, односно треба да буде дефинисан у стратешким или развојним документима ЈЛС; сваки појединачни поступак суфинансирања програма треба да се позива на дефинисан јавни интерес, односно на успостављање везе и оправдање на који начин ће конкретно суфинансирање програма остварити, промовисати и штитити јавни интерес (на пример, кроз одређивање приоритета у финансирању за конкретну годину, тематских области програма и јавних конкурса и слично). |
| 10.1.2. | Успоставити целовит и заокружен интерни правни оквир на нивоу ЈЛС који регулише суфинансирање програма од јавног интереса које реализују удружења | Заокружен и целовит интерни правни оквир подразумева најмање следеће: 1) постојање интерног акта (правилника) који регулише суфинансирање програма од јавног интереса које реализују удружења, 2) пословника о раду комисија које спроводе јавне конкурсе у овој области, 3) одлука о расписивању јавних конкурса за сваки појединачни програм. Правни оквир који регулише суфинансирање програма од јавног интереса које реализују удружења треба да садржи најмање следеће: 1) начин утврђивања услова, критеријума и мерила за бодовање предлога пројеката, 2) обавезу јавног објављивања свих докумената који настају у току спровођења конкурса, 3) регулисање рада конкурсних комисија са посебним акцентом на управљању сукобом интереса, 4) начине вршења мониторинга, евалуације и финансијске контроле одобрених пројеката и програма. |
| 10.1.3. | Обезбедити пуну транспарентност процеса суфинансирања програма од јавног интереса које реализују удружења | Пуна транспарентност процеса се обезбеђује кроз објављивање свих докумената који настају у току спровођења конкурса, нарочито докумената који настају у раду конкурсне комисије, јавност састанака конкурсне комисије и учешће заинтересованих представника јавности у њиховом раду – грађанских посматрача (без права одлучивања). |
| 10.1.4. | Успоставити елементе управљања сукобом интереса чланова конкурсне комисије која спроводи конкурс за суфинансирање програма од јавног интереса које реализују удружења | Елементи управљања сукобом интереса подразумевају најмање следеће: потписивање изјаве о непостојању приватног интереса у вези са учесницима конкурса; успостављање института изузећа у случају постојања приватног интереса; прописивање одговорности за члана комисије за ког се утврди да је био у сукобу интереса; успостављање института поништавања одлука за које се утврди да су донете у околностима сукоба интереса. |

| | | |
|---------|---|--|
| 10.1.5. | Обезбедити обавезне елементе мониторинга, евалуације и финансијске контроле у програмима од јавног интереса које реализују удружења | Интерним правним оквиром потребно је предвидети елементе мониторинга, евалуације и финансијске контроле у програмима од јавног интереса које реализују удружења, са обавезом објављивања свих извештаја о резултатима мониторинга, евалуације и финансијске контроле на интернет страници ЈЛС. |
|---------|---|--|

Циљ 10.2. Повећање транспарентности, одговорности и контроле у процесу спровођења конкурса за суфинансирање пројеката у области јавног информисања

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|--|--|--|
| Усвојене делотворне јавне политике на нивоу ЈЛС које обезбеђују пуну транспарентност, одговорност и контролу у процесу спровођења конкурса за суфинансирање пројеката у области јавног информисања | Број интерних јавних политика и/или њихов карактер (<i>ојисно</i>) | Број интерних јавних политика и/или њихов карактер (<i>ојисно</i>) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|---|
| 10.2.1. | Дефинисати <i>јавни интерес</i> у области <i>јавног информисања</i> који је у складу са специфичностима локалне заједнице | ЈЛС би требало да у сваком појединачном јавном позиву ближе дефинише локално специфичан јавни интерес у области информисања, <i>са обавезном ојрагом у вези са тиме да информисање о раду ојана ЈЛС, према Закону, није део јавног интереса</i> . Полазна основа за дефинисање локалног специфичног јавног интереса у јавном информисању могу да буду стратешка и развојна документа ЈЛС. |
| 10.2.2. | Успоставити обавезу да се детаљније и прецизније регулише процес спровођења конкурса за суфинансирање пројеката у области јавног информисања | Обавезу је потребно успоставити у писаној форми, доношењем акта / обавезујућег упутства којим би се прописало избегавање до сада најчешће уочених злоупотреба и неправилности. Другим речима, ова врста регулације треба да обезбеди најмање следеће: избегавање дискриминаторских услова у јавном конкурсима (на пример, конкурс не може бити ограничен само на један тип медија или само на медије на одређеној територији); забрану прописивања извештавања о раду ЈЛС и њених органа као део јавног интереса у информисању; ограничавање непропорционално велике разлике у износу средстава за медијске пројекте којом се очигледно фаворизују поједини медији; увођење обавезе надлежног органа да увек образложи одбацивање одлуке комисије о додели средстава. |
| 10.2.3. | Обезбедити пуну транспарентност конкурса за суфинансирање пројеката у области јавног информисања | Пуна транспарентност процеса се обезбеђује кроз објављивање свих докумената који настају у току спровођења конкурса, нарочито докумената који настају у раду конкурсне комисије, кроз јавност састанака конкурсне комисије и учешће заинтересованих представника јавности у њиховом раду – грађанских посматрача (без права одлучивања) и слично. Другим речима, „јавност мора бити у потпуности упозната са токовима новца који се троши у медијском сектору како би могла да доноси информисане одлуке у вези са избором медија путем којих се информисе” ³¹ |

31 Мека цензура – ѿромене у медијском сектору са ѿреј на лошије, БИРН Србија, 2015. године; доступно на: http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2016/02/izvestaj_meka_cenzura_final.pdf.

| | | |
|---------|--|---|
| 10.2.4. | Успоставити елементе управљања сукобом интереса чланова конкурсне комисије која спроводи конкурс за суфинансирање пројеката у области јавног информисања | Елементи управљања сукобом интереса подразумевају најмање следеће: потписивање изјаве о непостојању приватног интереса у вези са учесницима конкурса; успостављање института изузећа у случају постојања приватног интереса; прописивање одговорности за члана комисије за кога се утврди да је био у сукобу интереса; успостављање института поништавања одлука за које се утврди да су донете у околностима сукоба интереса. |
| 10.2.5. | Обезбедити обавезне елементе мониторинга, евалуације и финансијске контроле у пројектима у области јавног информисања који се финансирају из јавних извора | Потребно је предвидети елементе мониторинга, евалуације и финансијске контроле у пројектима од јавног интереса у области информисања, са обавезом објављивања свих извештаја о резултатима мониторинга, евалуације и финансијске контроле на интернет страници ЈЛС. Осим тога, ЈЛС треба да захтевају копије свих медијских садржаја који се производе уз помоћ јавног новца као обавезан део документације (уз финансијске и наративне извештаје) којом се правда потрошен новац. |

Област 11: Инспекцијски надзор

Опис области: С обзиром на карактер и обим овлашћења којима располажу јавни службеници задужени за инспекцијски надзор, а у сврху адекватног остваривања и заштите јавног интереса (на пример, интереса у области здравља и безбедности грађана), спречавање корупције и злоупотреба у вези са коришћењем датих овлашћења има нарочит значај у процесу вршења инспекцијског надзора. То је, између осталог, препознато и приликом израде полазних основа за усвајање актуелног Закона о инспекцијском надзору³², који је усвојен 2015. године. Уколико је ова важна надлежност државне управе подложна различитим коруптивним ризицима, штета која може настати потенцијално има озбиљне последице по јавни интерес, по живот, здравље, безбедност и остваривање различитих права грађана. Коруптивни утицај у вршењу инспекцијског надзора настаје, пре свега, услед контакта између лица која врше надзор и надзираних субјеката, односно услед утицаја који на службенике могу вршити они над којима се врши надзор, а што је као проблем констатовано и у резултатима различитих истраживања³³. Према Закону о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/15), ЈЛС су добиле значајне надлежности у области инспекцијског надзора, и то како у изворним надлежностима, тако и у надлежностима које су им пренете са централног или покрајинског нивоа власти. Локалној самоуправи су дата овлашћења да самостално регулише поједина питања у области инспекцијског надзора, што уз описане ризике од корупције ствара потребу да се ова област нађе и у локалном антикорупцијском плану. У овом смислу нарочито су важна два поља ове надлежности: 1) процена ризика и план инспекцијског надзора и 2) координација и унутрашња контрола инспекцијског надзора, које је неопходно успоставити на нивоу ЈЛС.

Циљ 11.1. Смањење дискреционих овлашћења и већа транспарентност у поступању инспекцијских служби

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|--|--|--|
| Усвојени интерни акти / упутства / процедуре на нивоу ЈЛС који прописују обавезе ЈЛС да врше процену ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика из своје изворне надлежности, као и обавезе да врше процену посебних ризика који су специфични за сваку локалну заједницу Јавно доступни сви елементи дефинисани у претходном индикатору | Број аката/упутстава/ процедура и/или њихов карактер (<i>ојисно</i>) | Број аката/упутстава/ процедура и/или њихов карактер (<i>ојисно</i>) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|---|--|
| 11.1.1. | Прописати посебне елементе процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика из изворне надлежности ЈЛС | Интерним актом / упутством детаљније регулисана ова законска обавеза, односно одређени начин на који / форма у којој се прописују посебни елементи процене ризика, учесталост вршења инспекцијског надзора и плана надзора из изворних надлежности |

32 Видети о томе детаљније у документу *Полазне основе за израду Закона о инспекцијском надзору*; доступно на: www.mpravde.gov.rs/vest/3398/nactr-zakona-o-inspekcijskom-nadzoru-.php.

33 Према резултатима анкете коју је USAID BEP спровео међу привредницима 2012. године, чак 36% испитаника је указало на проблем корупције у вези са радом инспекција. Видети детаљније на: www.bep.rs/news_2012_11_16.php.

| | | |
|---------|---|--|
| 11.1.2. | Прописати обавезу усвајања процедуре за процену посебних ризика који су специфични за сваку локалну заједницу | Интерним актом / упутством одређена процедура која треба да садржи изворе информација о локално специфичним ризицима за сваку област у којој се врши инспекцијски надзор, процену утицаја ризика на стање у областима и процену потребе за надзором у складу са ризицима |
| 11.1.3. | Објављивати посебне елементе процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика из изворне надлежности, као и процедуру за процену посебних ризика који су специфични за сваку локалну заједницу | Елементи описани у мери објављени на интернет страници ЈЛС Успостављена обавеза редовног ажурирања објављених података |

Циљ 11.2. Унапређење система координације и унутрашње контроле инспекцијских служби

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|---|---|---|
| Усвојени акти којима се успоставља/унапређује систем координације и унутрашње контроле инспекцијских служби | Број аката и њихов карактер (<i>описно</i>) | Број аката и њихов карактер (<i>описно</i>) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|---|
| 11.2.1. | Одредити орган, унутрашњу организациону јединицу или тело које координира инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности ЈЛС | Одлуком надлежног органа ЈЛС одређен орган, унутрашња организациона јединица или тело које координира инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности ЈЛС Одлука треба да садржи и дефинисање шта подразумева координација и у чему се она огледа (у којим конкретним активностима), у каквом су односу инстанце која врше координацију са надлежним инспекцијским службама и слично. |
| 11.2.2. | Организовати унутрашњу контролу инспекције из изворне надлежности ЈЛС | Одлуком надлежног органа ЈЛС одређен орган, унутрашња организациона јединица или тело које врши контролу инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности ЈЛС |
| 11.2.3. | Прописати облике, учесталост и начин вршења унутрашње контроле инспекције из изворне надлежности ЈЛС | Одлуком одредити јасне и прецизне организационе претпоставке и процедуре за вршење контроле и начине поступања у случајевима у којима су утврђене неправилности у раду инспекцијских служби |

Област 12: Просторно и урбанистичко планирање и изградња

Опис области: У бројним истраживањима и анализама праксе, област просторног и урбанистичког планирања и изградње спада међу најризичније са становишта настанка корупције³⁴. Ова област се као посебна целина нашла и у Националној стратегији за борбу против корупције, чиме би требало да буду отклоњени коруптивни ризици уграђени у важећу регулативу, као и да се побољша пракса на основу важеће регулативе. Комплементарно стратешком и законском нивоу, интерно регулисање процеса у овој области је неопходно како би се на свим нивоима (законодавним процесом на националном нивоу, али и практичним спровођењем на институционалном нивоу, а нарочито на нивоу ЈЛС) спречиле неправилности и злоупотребе, које углавном и настају у оним случајевима када у остваривању права и обавеза корисници услуга у овој области долазе у контакт са службеницима који се овим процесима баве. Органи локалне самоуправе су инстанца на којој долази до ове врсте интеракције, јер се на том нивоу оперативно спроводе надлежности у области урбанизма и грађевинских послова, односно оне су ниво на ком се примењују закони у овој области и на ком се одлучује о појединачним захтевима, односно случајевима. Осим тога, коруптивни ризици у овој области на локалном нивоу могу настати и онда када надлежне локалне службе и институције усвајају и примењују своја просторно-планска документа, чиме саме одређују локално специфичан оквир у ком се примењују опште законске одредбе о планирању. Управо одређивање тог оквира подложно је одређеним и немалим дискреционим овлашћењима, која су очекивана и неопходна, али која, уколико се не контролишу и не ограничавају, могу нарушити јавни интерес на штету различитих приватних интереса.

Последњим изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из децембра 2014. године („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14 и 145/14) обухваћено је више значајних питања која подразумевају ризике за настанак корупције, као што су: обједињена процедура, рани јавни увид, урбанистички пројекат, посебни случајеви формирања грађевинске парцеле, допринос за уређивање грађевинског земљишта, као и рад Комисије за технички преглед објекта³⁵. Ова питања, односно начини за њихово регулисање део су Модела ЛАП-а, односно требало би да буду и део сваког појединачног ЛАП-а у складу са потребама и досадашњим учинцима ЈЛС у овој области.

Циљ 12.1. Отклањање ризика од корупције у раду комисија и других органа ЈЛС који су надлежни у области просторног и урбанистичког планирања и изградње

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|--|---|---|
| Усвајање нових односно унапређење постојећих интерних процедура и правила рада комисија и других органа ЈЛС који су надлежни у области просторног и урбанистичког планирања и изградње | Број и карактер интерних процедура и правила рада комисија и других органа ЈЛС који су надлежни у области просторног и урбанистичког планирања и изградње | Број и карактер интерних процедура и правила рада комисија и других органа ЈЛС који су надлежни у области просторног и урбанистичког планирања и изградње |

34 Видети, на пример, истраживање Мреже за пословну подршку *Корупција – озбиљан изазов у примени новог Закона о планирању и изградњи*; доступно на: <http://bsn.rs/vesti/korupcija-ozbiljan-izazov-u-primeni-novog-zakona-o-planiranju-izgradnji>.

35 Детаљну анализу ризика од корупције у постојећем законском оквиру за сваку од побројаних целина видети у већ поменутој *Анализи јавног оквира на ризике од корупције на нивоу локалне самоуправе*.

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|---|---|
| 12.1.1 | Успоставити обавезу и правила поступања са примедбама које надлежна комисија добије у току раног јавног увида о изради просторног, односно урбанистичког плана | Усвојене интерне процедуре којима би се уредио начин рада надлежне комисије и начин поступања са примедбама које пристигну у току јавног увида |
| 12.1.2. | Повећати транспарентност рада надлежне комисије у току раног јавног увида | Јавно објављене све пристигле примедбе и исходи поступања комисије или других органа ЈЛС по тим примедбама |
| 12.1.3. | Детаљније прописати процедуре одлучивања надлежног органа ЈЛС о потврђивању или одбијању урбанистичког пројекта | Усвојени додатни критеријуми, процедура одлучивања и пракса образлагања надлежног органа ЈЛС приликом одбијања или одобрења урбанистичког пројекта за који надлежна комисија поднесе захтев на одлучивање |
| 12.1.4. | Прописати процедуру за поступање надлежних органа ЈЛС у <i>йосебним случајевима формирања грађевинских йарцела</i> уколико плански документ није донет, као и за прихватање <i>груйих доказа</i> о решеним имовинско-правним односима | Прописане процедуре за поступање надлежних органа ЈЛС у <i>йосебним случајевима формирања грађевинских йарцела</i> уколико плански документ није донет, као и за прихватање <i>груйих доказа</i> о решеним имовинско-правним односима Одређено шта су то <i>груйи докази</i> |

Циљ 12.2. Смањена дискрециона овлашћења ЈЛС у процесу одређивања додатних погодности за плаћање доприноса за објекте од йосебној значаја за развој јединице локалне самоуправе

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|---|---|---|
| Усвојен акт којим ће бити прописани критеријуми за давање <i>сйаишуса објекта од йосебној значаја за развој ЈЛС</i> , као и процедура за одлучивање о овом питању | Врста и карактер акта којим се регулишу наведена питања | Врста и карактер акта којим се регулишу наведена питања |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|---|
| 12.2.1. | Прописати услове и критеријуме за давање статуса <i>објекта од йосебној значаја за развој ЈЛС</i> | Усвојен акт који дефинише услове и критеријуме за давање статуса <i>објекта од йосебној значаја за развој ЈЛС</i> |
| 12.2.2. | Прописати процедуру одлучивања о давању статуса <i>објекта од йосебној значаја за развој ЈЛС</i> | Усвојен акт који дефинише процедуру одлучивања о давању статуса <i>објекта од йосебној значаја за развој ЈЛС</i> |
| 12.2.3. | Прописати услове и критеријуме за одређивање додатних погодности за плаћање доприноса за објекте од йосебној значаја за развој ЈЛС, као и за умањење износа доприноса за објекте станоградње | Усвојен акт који прописује услове и критеријуме за одређивање додатних погодности за плаћање доприноса за објекте од йосебној значаја за развој ЈЛС, као и за умањење износа доприноса за објекте станоградње |

Област 13: Формирање радних тела на нивоу јединица локалне самоуправе

Опис области: Чланом 36. Закона о локалној самоуправи предвиђено је да скупштина ЈЛС оснива стална или повремена радна тела за разматрање питања из њене надлежности, давање мишљења на предлоге прописа и одлука које доноси, као и за обављање других послова утврђених статутом. С друге стране, Закон прописује да се питања броја, избора, као и права и дужности председника и чланова ових тела утврђују Статутом ЈЛС. Иако нормативни оквир и пракса не указују нужно на постојање неког од облика корупције у процесу формирања и рада радних тела, начин на који је ова област регулисана, као и подаци и анализе праксе у овој области указују на значајан степен нетранспарентности, велика дискрециона овлашћења оснивача радних тела и самих радних тела, као и на потенцијалну неефикасност и несврсисходност у трошењу јавних ресурса³⁶. На пример, постојећи нормативни оквир не предвиђа формирање регистра, односно јединствене евиденције на нивоу било ког органа јавне власти, па ни на нивоу ЈЛС, у којој би се налазили подаци о формирању, укупном броју и утрошеним средствима за рад сталних и повремених радних тела, као и о резултатима њиховог рада и постигнутим циљевима. Управо због заштите јавног интереса, који може бити нарушен постојећим начином на који се у пракси одвија формирање, функционисање и финансирање радних тела, ова област на нивоу локалне самоуправе може бити знатно унапређена кроз усвајање и примену локалног антикорупцијског плана, нарочито у погледу следећих идентификованих проблема: одсуства јединствене евиденције о формирању, укупном броју и утрошеним средствима за рад сталних и повремених радних тела, одсуства јасно постављених циљева, задатака и рокова, непостојања или неадекватног правног основа за формирање радних тела, одсуства јасних услова и критеријума за избор чланова радног тела и њиховог броја, регулисања права на накнаду и нејасног односа између радних тела и редовних послова других органа и служби ЈЛС.

Циљ 13.1. Успостављен систем одговорности и контроле у процесу формирања и рада радних тела на нивоу ЈЛС

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|---|--|--|
| Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС којима се успоставља систем одговорности и контроле у процесу формирања и рада радних тела | Број јавних политика и/или њихов карактер (ојисно) | Број јавних политика и/или њихов карактер (ојисно) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|--|
| 13.1.1. | Успоставити обавезу да се дефинишу циљеви, задаци (активности) и рокови у којима радно тело остварује задатке, односно у којима извештава оснивача о свом раду | Обавеза успостављена на нивоу општег акта или на други начин прописане обавезе да сваки појединачни акт о формирању радног тела садржи и циљеве, задатке (активности) и рокове у којима радно тело остварује задатке, односно у којима оснивача извештава о раду |
| 13.1.2. | Успоставити обавезу навођења правног основа за формирање сваког појединачног радног тела | Обавеза успостављена на нивоу општег акта или на други начин прописане обавезе да сваки појединачни акт о формирању радног тела садржи и правни основ за формирање, који неће бити само општа надлежност предвиђена Законом о локалној самоуправи |

36 Више података о овој области, односно о идентификованим проблемима, видети у извештају Државне ревизорске институције под називом *Извештај о ревизији сврсисходности – Оправданост формирања комисија и других сталних и привремених радних тела у јавном сектору*; доступно на: <http://dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji.136.html>.

| | | |
|---------|---|--|
| 13.1.3. | Усвојити обавезујуће услове и критеријуме приликом именованња чланова радних тела | Обавеза успостављена посебним општим актом, изменама статута или пословника о раду скупштине ЈЛС Услови и критеријуми су гарант за то да чланови радних тела буду именовани као стручњаци за поједине области којима се радна тела баве. |
| 13.1.4. | Регулисати питање накнада за рад у радним телима | Питање права на накнаду уређено општим актом ЈЛС Појединачне одлуке о формирању радних тела садрже образложење потребе за постојањем или непостојањем накнаде, као и начина обрачуна, а услед различитог типа и обима посла који обављају радна тела. |
| 13.1.5. | Успоставити обавезу да доношењу одлуке о формирању сваког радног тела претходи анализа постојећег институционалног оквира за конкретну област | Одлука о формирању радног тела обавезно садржи и образложење према коме би се могло утврдити да ли се делокруг послова, односно циљеви и задаци радног тела преклапају са надлежностима већ постојећих органа ЈЛС. |

Циљ 13.2. Повећана транспарентност у процесу формирања и рада радних тела на нивоу ЈЛС

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|---|--|--|
| Успостављен јавно доступан регистар са подацима о свим радним телима на нивоу ЈЛС | Број радних тела на нивоу ЈЛС о којима постоје јавно доступни подаци у односу на укупан број радних тела | Број радних тела на нивоу ЈЛС о којима постоје јавно доступни подаци у односу на укупан број радних тела |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|---|---|
| 13.2.1. | Обезбедити потпуну доступност информација о свим радним телима на нивоу ЈЛС | Сачињен и на интернет страници ЈЛС објављен регистар који садржи следеће информације: број, назив и састав свих радних тела; правни основ за њихово формирање, мандат који је поверен радним телима, циљеви, активности, рокови, висина накнаде коју чланови радних тела добијају и друге информације |

Област 14: Јавне набавке

Опис области: Јавне набавке се, према својој природи, перманентно налазе у фокусу различитих антикорупцијских јавних политика, не само у Србији. Усвајањем новог Закона о јавним набавкама из 2012. године, са неколико каснијих измена и допуна („Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15), Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период од 2014. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење, учињено је доста помака у правцу спречавања корупције у овој области. Ипак, досадашња примена Закона већ је захтевала одређене измене и допуне, а показала је и да је на институционалном нивоу могуће и потребно додатно унапредити примену позитивних прописа у области јавних набавки. Агенција је то утврдила, између осталог, посетама институцијама у току контроле планова интегритета, у којима јавне набавке чине једну од заједничких области за цео јавни сектор. Сузбијање корупције и неправилности у поступцима јавних набавки често се налази у колизији са мање или више оправданим захтевима за ефикасношћу поступака, односно са повећањем брзине којом се за потребе јавног сектора и његовог адекватног функционисања набављају добра и услуге. Осим тога, захтев за обезбеђивањем потребне конкурентности на тржишту такође је у појединим аспектима у колизији са антикорупцијским политикама и мерама, иако на први поглед то треба да буду међусобно компатибилни захтеви, већа конкуренција подразумева већу међусобну контролу између понуђача, а тиме и смањење потенцијалних коруптивних утицаја на наручиоце. То, међутим, често није случај, јер се у областима у којима постоји оштрија конкуренција, а слаба отпорност система на коруптивне утицаје, експоненцијално повећавају и интензитет и форме утицаја понуђача на наручиоце да баш они добију уговор за одређену јавну набавку. Измене и допуне ЗЈН из 2015. године повећале су ефикасност и конкурентност, али су истовремено отвориле нови и додатни простор за коруптивне утицаје. Однос између различитих захтева и очекивања од поступка јавних набавки, који су некада међусобно ограничавајући, не може једном и унапред бити дат као коначан, већ представља стално тражење оптималне мере у којој ће ти захтеви бити адекватно и оправдано заступљени, а све то у најбољем јавном интересу. Управо у томе лежи важност интерног регулисања ових поступака у свакој појединачној институцији, па и на нивоу ЈЛС. Док Закон даје оквир који је општи и заједнички за цео јавни сектор, сваки појединачни руководиоца који сматра да треба да ојача антикорупцијски аспект поступка јавних набавки, може различитим механизмима доброг управљања то и да учини. Када је реч о органима ЈЛС, ови механизми могу бити уграђени управо у локални антикорупцијски план.

Измене и допуне Закона о јавним набавкама из 2015. године садрже решења која очигледно повећавају ефикасност поступка, али која могу бити проблематична са становишта ризика за настанак корупције. Реч је о следећим аспектима који ће бити обрађени у Моделу ЛАП-а: спровођењу мешовитих јавних набавки и јавних набавки мале вредности, питању покретања поступка јавних набавки из разлога хитности, доказивању испуњености услова за учешће у јавној набавци и транспарентности поступка јавних набавки. Осим тога, свака ЈЛС је позвана да у овој области дода и друге циљеве и мере до којих је дошла на основу своје праксе и проблема у спровођењу јавних набавки.

Циљ 14.1. Смањење и контрола дискреционих овлашћења приликом доношења одлука о типу јавних набавки које ће бити расписане

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|--|---|---|
| Усвојене измене и допуне интерних аката у области јавних набавки у правцу детаљнијег регулисања спровођења мешовитих јавних набавки, јавних набавки мале вредности и јавних набавки расписаних из разлога хитности | Опис система контроле код спровођења мешовитих јавних набавки и јавних набавки мале вредности и јавних набавки расписаних из разлога хитности | Опис система контроле код спровођења мешовитих јавних набавки и јавних набавки мале вредности и јавних набавки расписаних из разлога хитности |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|---|--|
| 14.1.1. | Успоставити обавезу да се додатно образложе околности, потребе и оправданост за спровођење мешовитих јавних набавки | Обавезу је потребно успоставити кроз измене и допуне интерног правног оквира у области јавних набавки којим би се прописало да се за случајеве расписивања мешовитих јавних набавки израђују посебна образложења околности, потреба и оправданости. |
| 14.1.2. | Успоставити обавезу да се у случају јавних набавки мале вредности (вредности мање од 500.000 динара) позив за достављање понуде упућује најмање једном понуђачу који врши делатност која је предмет јавне набавке, а да, уколико то није могуће, обавезно постоји образложење такве одлуке. На тај начин се из процеса елиминише „лично уверење“ овлашћеног лица да они којима се упућује позив за достављање понуде могу да спроведу јавну набавку, без обзира на делатност којом се баве. | Обавезу је потребно успоставити кроз измене и допуне интерног правног оквира у области јавних набавки којим би се прописало да се случају јавних набавки мале вредности позив за достављање понуде упућује најмање једном понуђачу који врши делатност која је предмет јавне набавке, а да, уколико то није могуће, обавезно постоји образложење такве одлуке. На тај начин се из процеса елиминише „лично уверење“ овлашћеног лица да они којима се упућује позив за достављање понуде могу да спроведу јавну набавку, без обзира на делатност којом се баве. |
| 14.1.3. | Успоставити обавезу да се дефинишу разлози хитности | Обавезу је потребно успоставити кроз измене и допуне интерног правног оквира у области јавних набавки којим би се, у случајевима у којима је то могуће, одредио појам хитности (на пример, у односу на случајеве оних јавних набавки које су до сада у ЈЛС најчешће расписиване као хитне). |
| 14.1.4. | Успоставити обавезу дефинисања „другог одговарајућег начина доказивања који може обухватити и техничку документацију произвођача“. | Обавезу је потребно успоставити кроз измене и допуне интерног правног оквира у области јавних набавки којим би се дефинисало у којим случајевима, за које јавне набавке и на који начин се одређује шта је то други одговарајући начин доказивања у случајевима у којима се као услов за учешће у јавној набавци од понуђача захтева да добра, услуге и радови имају и друштвене и друге карактеристике (на пример, еколошке или безбедносне карактеристике, енергетску ефикасност и слично). |

Циљ 14.2. Повећање транспарентности поступка и контроле јавних набавки

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|---|--|--|
| Сва документа која настају у поступцима јавних набавки се јавно објављују (осим уколико не подлежу ограничењима за јавно објављивање која су дефинисана другим законима). Број представника јавности (грађанских посматрача) који учествују у припреми, спровођењу или контроли поступака јавних набавки | Број и/или карактер докумената који настају у поступку јавних набавки који се јавно објављују (у просеку) Број јавних набавки у које је укључен грађански посматрач у односу на укупан број јавних набавки у одређеном временском периоду | Број и/или карактер докумената који настају у поступку јавних набавки који се јавно објављују (у просеку) Број јавних набавки у које је укључен грађански посматрач у односу на укупан број јавних набавки у одређеном временском периоду |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|---|---|
| 14.2.1. | Успоставити обавезу да се сва документа која настају у поступцима јавних набавки јавно објављују | Обавезу је потребно успоставити кроз измене и допуне интерног правног оквира у области јавних набавки или усвајањем посебног упутства којим би се сва документа која настају у поступцима јавних набавки јавно објавила, а не само она која су законом изричито прописана као јавна (на пример, записници о оцени понуда, извештаји о стручној оцени, извештаји о праћењу и реализацији јавних набавки итд.). |
| 14.2.2. | Дефинисати врсте јавних набавки које спроводи ЈЛС у којима је обавезно укључивање представника јавности (грађанског посматрача) | Интерним актом у области јавних набавки прописане врсте јавних набавки у којима је обавезно укључивање представника јавности (грађанског посматрача) Дефинисање учешћа представника јавности (грађанског посматрача) треба да буде спроведено за фазе припреме, спровођења (рада комисије за јавне набавке) или контроле над додељеном јавном набавком. |

Област 15: Јачање интерних механизма финансијске контроле

Опис области: Управљање јавним ресурсима треба да буде одговорност сваког појединачног органа јавне власти који тим ресурсима располаже. Да би они могли да испуне ту важну функцију, неопходно је успостављање и јачање интерних механизма за управљање јавним ресурсима, као и јачање интерне контроле над трошењем средстава. Досадашња пракса у овој области показује значајне недостатке, а неки од њих су то што: постојећи систем формирања буџета органа јавне власти није довољно транспарентан и није адекватан са становишта објективног праћења и ефикасне контроле; не постоји јединствени правни оквир за успостављање ових механизма; круг субјеката, односно органа јавне власти који су у обавези да уведу ове механизме је ограничен само на неке државне органе; критеријуми за успостављање су дати само на нивоу броја запослених, а не и буџета којим располажу; интерни ревизори нису независни у свом раду, јер су подређени руководиоцима органа у којима раде; не постоје капацитети нити обучени кадрови у органима јавне власти који су способни да спроводе ефикасно финансијско управљање и контролу и тако даље. Сви ови недостаци нарочито се односе на ЈЛС, које су додатно оптерећене недостатком потребних кадрова и ресурса за адекватно спровођење процеса буџетске контроле, интерне ревизије и финансијског управљања и контроле. Упркос бројним ограничењима са којима се суочава већина ЈЛС у Србији, локалним планом за борбу против корупције *неојходно је предвидети макар припрему за успостављање адекватној сисџема интерне ревизије и финансијској управљања и контроле*, као и *јачање капацитета буџетске инспекције џамо где она нема довољно капацитета за рад*. Период важења локалног антикорупцијског плана ће бити такав да је у том периоду неопходно извршити анализу постојећих ресурса и капацитета и предвидети унутрашње прераспоређивање кадрова, њихову едукацију или запошљавање нових лица која би се бавила овим за сузбијање корупције веома важним областима.

Циљ 15.1. Успостављен ефикасан систем интерне ревизије на нивоу ЈЛС

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|--|--|--|
| Усвајање јавних политика на нивоу ЈЛС које омогућавају успостављање система интерне ревизије | Број јавних политика и/или њихов карактер (описно) | Број јавних политика и/или њихов карактер (описно) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|---|--|
| 15.1.1. | Израдити анализу потреба, ресурса и капацитета ЈЛС за успостављање система интерне ревизије, у складу са Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Службени гласник РС”, бр. 99/11 и 106/13) | Спроведена анализа потреба, ресурса и капацитета ЈЛС за успостављање једног од три могућа модалитета система интерне ревизије, у складу са чланом 3. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору |

| | | |
|---------|---|--|
| 15.1.2. | Успоставити нормативне, организационе, кадровске, материјалне и техничке претпоставке за успостављање система интерне ревизије, у складу са резултатима анализе потреба, ресурса и капацитета ЈЛС | Усвојен правни акт којим се успоставља систем интерне ревизије Усвојене измене/допуне систематизације којима се уводе радна места за интерну ревизију Запослена и/или одређена лица међу постојећим запосленима за интерну ревизију Обезбеђени услови за обуку и сертификавање лица за интерну ревизију у случајевима у којима они не постоје (полагање ревизорског испита, учешће на неопходним обукама које организује Централна јединица за хармонизацију Министарства финансија и слично) Обезбеђене материјалне и техничке претпоставке за функционисање интерне ревизије (обезбеђени буџет, просторије, опрема итд.) |
| 15.1.3. | Обезбедити ефикасно функционисање система интерне ревизије | Усвојени стратешки трогодишњи план интерне ревизије, годишњи план рада интерне ревизије и планови појединачних ревизија Усвојен систем израде и подношења ревизорских извештаја Успостављен систем праћења препорука из ревизорског извештаја |

Циљ 15.2. Успостављен ефикасан систем финансијског управљања и контроле

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|--|--|--|
| Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС које омогућавају успостављање система финансијског управљања и контроле | Број јавних политика и/или њихов карактер (описно) | Број јавних политика и/или њихов карактер (описно) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|---|---|
| 15.2.1. | Израдити анализу потреба, ресурса и капацитета ЈЛС за успостављање система финансијског управљања и контроле, у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 99/11) | Спроведена анализа потреба, ресурса и капацитета ЈЛС за успостављање система финансијског управљања и контроле, у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору |

| | | |
|---------|--|--|
| 15.2.2. | Успоставити нормативне, организационе, кадровске, материјалне и техничке претпоставке за успостављање система финансијског управљања и контроле, у складу са резултатима анализе потреба, ресурса и капацитета ЈЛС | Усвојен правни акт којим се успоставља систем финансијског управљања и контроле Усвојене измене/допуне систематизације којима се уводе радна места за финансијско управљање и контролу Запослена и/или одређена лица задужена за финансијско управљање и контролу Обезбеђене претпоставке за обуку лица надлежних за финансијско управљање и контролу у случајевима у којима они не постоје (учешће на неопходним обукама и слично) Обезбеђене материјалне и техничке претпоставке за функционисање система финансијског управљања и контроле (буџет, просторије, опрема итд.) |
| 15.2.3. | Обезбедити ефикасно функционисање система финансијског управљања и контроле | Усвојени план и програм система финансијског управљања и контроле Усвојен систем израде и подношења извештаја о финансијском управљању и контроли Успостављен систем праћења препорука из извештаја о финансијском управљању и контроли |

Циљ 15.3. Ојачан систем контроле буџетских средстава корисника буџета ЈЛС

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|--|---|--|
| Повећан број буџетских инспектора Повећан број контрола које спроводе буџетски инспектори у одређеном временском периоду (<i>прецизирајте у ком временском периоду</i>) | Број буџетских инспектора Број контрола које спроводе буџетски инспектори у одређеном временском периоду (<i>прецизирајте у ком временском периоду</i>) (<i>прецизирајте на ком нивоу</i>) | Број буџетских инспектора Број контрола које спроводе буџетски инспектори у одређеном временском периоду (<i>прецизирајте у ком временском периоду</i>) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|--|
| 15.3.1. | Израдити анализу потреба, ресурса и капацитета ЈЛС за јачање службе за буџетску инспекцију коју оснива ЈЛС у складу са Законом о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15 и 99/16) | Спроведена анализа потреба, ресурса и капацитета ЈЛС за јачање службе за буџетску инспекцију коју оснива ЈЛС у складу са Законом о буџетском систему |

| | | |
|---------|---|--|
| 15.3.2. | Обезбедити ефикасно функционисање службе за буџетску инспекцију коју оснива ЈЛС у складу са Законом о буџетском систему и у складу са резултатима анализе потреба, ресурса и капацитета ЈЛС | <p>Усвојене измене и/или допуне систематизације радних места које обезбеђују повећање броја буџетских инспектора, у складу са анализом потреба</p> <p>Запослени нови буџетски инспектори или извршена прерасподела постојећих запослених службеника на послове буџетске инспекције, у складу са анализом потреба</p> <p>Успостављен систем израде програма и плана спровођења контроле буџетске инспекције</p> <p>Обезбеђено спровођење мера из решења буџетске инспекције, у складу са Законом о буџетском систему (на пример, доследна обустава исплате средстава индиректним буџетским корисницима у случајевима утврђених неправилности и непоступања по мерама из решења, издавање налога враћање средстава и слично)</p> |
|---------|---|--|

Област 16: Јачање механизма грађанског надзора и контроле у процесу планирања и реализације буџета ЈЛС

Опис области: Буџет ЈЛС је правни документ који утврђује план прихода и расхода за једну календарску годину. Међутим, буџет је знатно више од тога – он представља једну од најважнијих локалних јавних политика и основни инструмент за реализацију пројеката од значаја за јавни интерес локалне заједнице. Без добро планираног, довољно транспарентног и оптимално контролисаног буџета ЈЛС, ризик од неадекватног трошења често врло ограничене количине новца којом располаже ЈЛС изузетно је велики. Осим ризика од неадекватног трошења буџета (односно трошења које не одговара стварним потребама локалне заједнице), у околностима лошег планирања, недовољне транспарентности и непостојања екстерног надзора над трошењем буџета, појављују се и опстају и ризици од корупције у њеним различитим појавним облицима, којима је заједнички именован злоупотреба јавног новца за различите приватне интересе, било да су они лични, групни, интереси политичких странака или неки други. Упркос сталним настојањима да се процес управљања локалним буџетом учини отворенијим за јавност, односно отпорним на ризике од корупције, на постојање дискреционих одлука или на непланско и неадекватно трошење (на пример, кроз увођење обавезујуће јавне расправе о локалном буџету), тај процес је неопходно константно оснаживати и држати под лупом заинтересоване јавности. Једном достигнут ниво напретка у овој области не значи и његово самоодржавање, услед „природне тенденције“ свих органа јавне власти да држе информације о буџету што је могуће даље од очију јавности. Осим тога, савремени системи информисања, појава и ширење употребе интернета и друштвених мрежа знатно повећавају потребу за јачањем транспарентности било које јавне политике, па и оне која се тиче управљања јавним финансијама, али и могућности за то јачање.

Осим јавних расправа, као једне од најприхваћенијих форми укључивања јавности у процес израде локалног буџета, ЈЛС кроз своје локалне антикорупцијске планове могу и на друге начине да обезбеде ширу партиципацију, већу транспарентност и јачу контролу јавности у овој области. У том правцу, потребно је прописати мере и спровести активности ради бољег и интензивнијег информисања јавности о буџетском циклусу, потом успоставити чвршћу везу између потреба и интереса становника локалне заједнице и пројеката који се финансирају из локалног буџета, као и успоставити обавезу органа ЈЛС да интензивније и свеобухватније извештавају о реализацији, односно трошењу средстава из јавног буџета. Посебну пажњу потребно је посветити обавештавању грађана о стању локалног буџета и то на начин, у форми и језиком који ће бити разумљиви најширем могућем кругу становника локалне заједнице, што се може постићи успостављањем обавезе да се редовно израђује грађански водич кроз локални буџет.

Циљ 16.1. Успостављен ефикасан систем информисања и укључивања јавности у процес планирања и надзора над трошењем локалног буџета

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|--|--|---|
| Усвојене интерне процедуре и формиран организациони оквир који омогућава повећање транспарентности, смањење дискреционих овлашћења и јачање грађанског надзора и контроле над локалним буџетом | Карактер постојећег оквира и праксе ЈЛС у овој области | Карактер оквира и праксе ЈЛС у овој области након реализације мера из ЛАП-а |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|--|
| 16.1.1. | Успоставити обавезу информисања јавности о фазама и току буџетског циклуса | Усвојен интерни оквир ЈЛС којим се дефинише следеће: план и програм информисања о буџетском циклусу; средства (начини) информисања; средства (начини) за праћење резултата и ефеката информисања |

| | | |
|---------|--|---|
| 16.1.2. | Успоставити обавезу адекватног укључивања заинтересоване јавности у процес планирања и припреме буџета | Усвојен интерни оквир ЈЛС којим се дефинише следеће: план и програм укључивања заинтересоване јавности у процес планирања и припреме буџета; методе (начини) укључивања, који треба да обухвате јавне расправе, истраживање о приоритетима локалне заједнице и друге форме изјашњавања грађана и прикупљања предлога о пројектима од значаја за локалну заједницу, у складу са постојећим и расположивим буџетским оквиром Обавеза систематизовања, анализе и објављивања резултата укључивања заинтересоване јавности у процес планирања и припреме буџета |
| 16.1.3. | Успоставити обавезу извештавања јавности о реализацији локалног буџета | Усвојен интерни оквир ЈЛС којим се дефинише следеће: форме извештавања јавности о реализацији буџета; учесталост извештавања јавности о реализацији буџета |
| 16.1.4. | Успоставити обавезу да се редовно израђује грађански водич кроз буџет локалне самоуправе ³⁷ | Грађански водич кроз буџет садржи најмање следеће елементе, који треба да буду састављени на начин који је разумљив најширем кругу становника локалне заједнице: 1. Опис процеса планирања, припреме, усвајања, реализације и контроле локалног буџета; 2. Листа буџетских корисника; 3. Приказ буџетских прихода; 4. Приказ буџетских расхода; 5. Приказ програма/пројеката који се финансирају из буџета 6. Промене у локалној буџетској политици у односу на претходну годину / претходне године и планове за наредну годину / наредне године. |

³⁷ Више детаља о могућој форми и начину израде грађанског водича кроз буџет ЈЛС видети на примеру 10 градова и општина који су учествовали у пројекту Балканске истраживачке новинарске мреже (БИРН) *Партиципациивно буџетирање за 2016. годину у 10 локалних заједница*; доступно на: <http://birnsrbija.rs/prvi-gradanski-vodici-kroz-budzet-u-10-lokalnih-zajednica-u-srbiji>.

Област 17: Обезбеђивање правних, институционалних, организационих и техничких претпоставки за координацију спровођења и праћење примене ЛАП-а

Опис области: Координација спровођења и праћење спровођења локалног антикорупцијског плана је од кључног значаја за његову примену. Због тога је неопходно да свака ЈЛС одреди лице/тело надлежно за координацију одговорних субјеката на нивоу ЈЛС и да формира тело које ће бити одговорно за праћење његове примене и које ће о томе обавештавати јавност и друге заинтересоване актере у локалној заједници. Треба нагласити да мере и активности из ЛАП-а спроводе органи ЈЛС, док тело надлежно за праћење примене ЛАП-а прати да ли се мере и активности спроводе на начин на који је то дефинисано у ЛАП-у. Због тога је веома важно да тело надлежно за праћење примене ЛАП-а буде независно од саме ЈЛС, односно од њених органа, руководиоца и службеника. У том смислу, ЈЛС треба да организује и обезбеди спровођење поступка избора чланова овог тела на начин који ће обезбедити каснију независност рада овог тела, као и да обезбеди неопходне услове за рад тог тела. Осим тога, то тело, у сарадњи са другим органима ЈЛС, треба да одреди и сопствени делокруг послова и активности који се неће односити само на праћење примене ЛАП-а, већ ће се односити и на: покретање сопствених иницијатива, давање савета и мишљења у вези са применом ЛАП-а, реаговање на представке поднете због сумње у непоштовање или непримењивање ЛАП-а, препоручивање мера у случају нереализовања мера или кршења ЛАП-а, као и на предлагање грађанског посматрача за оне мере из ЛАП-а за које је тај институт предвиђен.

Циљ 17.1. Обезбеђене правне, институционалне, организационе и техничке претпоставке за праћење примене ЛАП-а

| Индикатори циља | Базна вредност индикатора | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
|--|---------------------------|---|
| Одређено лице/тело на нивоу ЈЛС које је задужено за координацију одговорних субјеката у спровођењу активности из ЛАП-а Формирано тело за праћење примене ЛАП-а ³⁸ Реализоване мере из ЛАП-а, у складу са њима придруженим индикаторима и другим елементима из ЛАП-а | Није применљиво (Н/А) | Није применљиво (Н/А) |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере |
|-------------|--|--|
| 17.1.1. | Одредити лице/тело на нивоу ЈЛС које је задужено за координацију одговорних субјеката у спровођењу активности из ЛАП-а | Лице/тело задужено за координацију одговорних субјеката у спровођењу активности из ЛАП-а има обавезу да води рачуна о роковима за спровођење активности, да о доспелим роковима и обавезама благовремено обавештава одговорне субјекте, као и да врши техничко, организационо и административно усклађивање рада службеника / организационих јединица и органа ЈЛС у процесу спровођења активности из ЛАП-а. |

³⁸ Предлог решења за процес избора чланова тела за праћење примене ЛАП-а, као и организације и рада самог тела, дат је према пракси и искуствима Локалног антикорупцијског форума из Ниша. Више информација и докумената доступно на: www.ni.rs/institucije/organizacije/laf и www.lafmis.rs/dokumenta.

| | | |
|---------|---|---|
| 17.1.2. | Формирати комисију за избор чланова тела за праћење примене ЛАП-а ³⁹ | <p>У Комисију је неопходно именовати представнике органа ЈЛС, локалних невладиних организација и удружења грађана, локалних медија и грађане, као и представнике других органа јавне власти (централних и покрајинских) који функционишу у локалној заједници, а који не представљају део система локалне самоуправе (на пример, представници правосудних и других органа).</p> <p>Препоручује се да представници органа ЈЛС и представници других органа јавне власти (централних и покрајинских) који функционишу у локалној заједници не чине већину у Комисији. Комисија усваја свој пословник о раду, дефинише услове, критеријуме и мерила за избор чланова тела за праћење примене ЛАП-а, објављује јавни позив за достављање пријава за чланове тела за праћење ЛАП-а, односно <i>расписује и сјроводи јавни конкурс за избор чланова шела</i>.</p> <p>Ради обезбеђивања независности тела, неопходно је да се у условима дефинише да кандидати, односно чланови будућег тела, између осталог:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. не могу бити носиоци било које функције у политичкој странци; 2. не могу бити јавни функционери у смислу одредаба чланова Закона о Агенцији за борбу против корупције; 3. нису радно ангажовани у органима ЈЛС по било ком основу (на одређено или неодређено време, ангажовани у форми рада ван радног односа и др.); 4. имају место пребивалишта на територији ЈЛС; 5. нису осуђивани нити се против њих води судски поступак за дела која се односе на корупцију. <p>Комисија прима и разматра пристигле пријаве, оцењује формалну испуњеност услова, спроводи процедуру усменог и/или писменог тестирања кандидата ради формирања ранг-листе на основу усвојених критеријума⁴⁰, јавно објављује листу пристиглих пријава и записнике о свом раду.</p> <p>Чланови комисије дају писане изјаве о непостојању приватног интереса у вези са учесницима конкурса или се изумијају из рада комисије уколико такав интерес постоји.</p> <p>Комисија доставља Скупштини ЈЛС ранг-листу кандидата за избор чланова тела, са образложењем.</p> |
|---------|---|---|

39 Тело је у Моделу названо *шело за праћење примене ЛАП-а* према својој основној улози, односно према основној активности која му је предвиђена. Свакој ЈЛС се препоручује и оставља могућност да овом телу одреди другачији назив, а неки од предлога су: локално антикорупцијско тело, локална антикорупцијска комисија, локални антикорупцијски савет/форум и слично.

40 Неки од минималних критеријума на основу којих ће бити формирана ранг-листа, а које комисија мора унапред усвојити, треба да се односе на следеће: 1) познавање домаћих и међународних антикорупцијских докумената и прописа; 2) информисаност о стању, односно о пракси и случајевима у области борбе против корупције; 3) лична мотивисаност за чланство у телу за праћење примене ЛАП-а; 4) предлози за унапређење превенције и сузбијања корупције, нарочито на локалном нивоу; 5) виђење места, улоге и активности тела за праћење примене ЛАП-а; 6) искуство у борби против корупције; 7) лични и професионални интегритет.

| | | |
|---------|---|--|
| 17.1.3. | Именовати чланове тела за праћење примене ЛАП-а, односно усвојити акт о формирању тела за праћење примене ЛАП-а | Скупштина ЈЛС, у складу са резултатима конкурса који спроводи комисија, односно у складу са ранг-листом кандидата, доноси одлуку о избору чланова тела за праћење примене ЛАП-а, односно усваја акт о формирању тела за праћење примене ЛАП-а. Предвиђено је да је за именовање и разрешење тела за праћење примене ЛАП-а потребна већина од укупног броја одборника. |
| 17.1.4. | Обезбедити неопходне техничке, кадровске и материјалне услове за рад тела за праћење примене ЛАП-а | Надлежни орган и службе ЈЛС обезбеђују просторије, опрему, буџет и административно-техничку подршку (најмање техничког секретара) за рад тела надлежног за праћење примене ЛАП-а. |
| 17.1.5. | Усвојити акте о раду тела за праћење примене ЛАП-а | Тело за праћење примене ЛАП-а, у сарадњи са надлежним органима и службама ЈЛС, усваја свој пословник о раду, као и друга акта од значаја за рад тела. Акtima о раду тела потребно је предвидети активности тела које могу бити од значаја како за његов рад, тако и за отклањање ризика од корупције, за јачање свести локалне заједнице о значају, начинима препознавања и сузбијања корупције, као и за јачање надзорне улоге овог тела (на пример, организовање семинара, обука, едукација, објављивање извештаја и других информација о стању у области борбе против корупције на локалном нивоу, спровођење активности или учешће у активностима и пројектима који се односе на борбу против корупције на локалном нивоу, организовање координационих састанака са представницима других органа који функционишу у локалној заједници, покретање сопствених иницијатива, давање савета и мишљења у вези са применом ЛАП-а, реаговања на представке поднете због сумње у непоштовање или непримењивање ЛАП-а, препоручивање мера у случају нереализовања мера или кршења ЛАП-а, као и предлагање грађанског посматрача за оне мере из ЛАП-а које је тај институт предвиђен ⁴¹). |

⁴¹ За могуће области деловања и активности тела које се бави праћењем примене ЛАП-а видети активности из Локалног плана за борбу против корупције Града Ниша („Службени гласник Града Ниша”, бр. 55/11).

| | | |
|---------|---|---|
| 17.1.6. | Усвојити акт о начину праћења примене ЛАП-а | <p>Тело за праћење примене ЛАП-а, у сарадњи са надлежним органима и службама ЈЛС, усваја акт којим се прописује начин праћења ЛАП-а, а који садржи најмање следеће елементе:</p> <ul style="list-style-type: none"> • начин и рокови за извештавање одговорних субјеката о мерама и активностима прописаним у ЛАП-у; • начин за прикупљање других (алтернативних) информација о стању и статусу мера и активности прописаних у ЛАП-у; • рокови за израду и објављивање извештаја о праћењу примене ЛАП-а; извештај се подноси скупштини ЈЛС и представља јавности најмање једном годишње; • мере за поступање и позивање на одговорност надлежних служби и органа ЈЛС, као и других органа јавне власти и локалних актера у случају непоступања по мерама и активностима прописаним у ЛАП-у; • предлози за евентуалну ревизију ЛАП-а у складу са променама до којих дође у промени правног оквира, променом околности у ЈЛС и локалној заједници или у складу са проблемима и изазовима у примени ЛАП-а. |
|---------|---|---|

6. ПРИЛОЗИ

6.1. Прилог број 1:

Форма локалног антикорупцијског плана који треба да усвоје јединице локалне самоуправе са примером

Форма табеле ЛАП-а коју треба да користе ЈЛС (елементи из Модела са додатком елемената које треба да дефинише свака појединачна ЈЛС)

| |
|---|
| Област: БРОЈ И НАЗИВ ОБЛАСТИ ПРЕУЗЕТИ ИЗ МОДЕЛА ЛАП-а |
| Опис области: ПРЕУЗЕТИ ИЗ МОДЕЛА ЛАП-а. ИЗМЕНИТИ, ДОПУНИТИ ИЛИ КОРИГОВАТИ У СКЛАДУ СА ПОДАЦИМА И СПЕЦИФИЧНОСТИМА ЈЛС И ЛОКАЛНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ (онако како је то описано у упутству за усвајање ЛАП-а) |

| | |
|--|--|
| Циљ 1.1: ПРЕУЗЕТИ ИЗ МОДЕЛА ЛАП-а | |
| Индикатори циља | База вредност индикатора |
| Преузети из модела ЛАП-а | Преузети из модела лап-а и допунити у складу са специфичношћу података у ЈЛС |
| | Циљана (пројектована) вредност индикатора |
| | Преузети из модела лап-а и допунити у складу са специфичношћу података у ЈЛС |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере | Активност | Индикатори активности | Оговорни субјект | Рок | Пошребни ресурси | Напомене |
|-------------|--------------------------|--|--------------|-----------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| 1.1.1. | Преузети из модела ЛАП-а | Преузети из модела ЛАП-а | Дефинише ЈЛС | Дефинише ЈЛС | Дефинише ЈЛС | Дефинише ЈЛС | Дефинише ЈЛС | Дефинише ЈЛС |
| 1.1.2. | Преузети из модела ЛАП-а | Преузети из модела ЛАП-а | Дефинише ЈЛС | Дефинише ЈЛС | Дефинише ЈЛС | Дефинише ЈЛС | Дефинише ЈЛС | Дефинише ЈЛС |

Напомена:

Копирати други део табеле (за сваки појединачни циљ) у онолико примерака колико је потребно

Пример ЛАП-а у једној области за један циљ

| | |
|---|--|
| <p>Област 1: Усвајање прописа у органима Града/Општине</p> | <p>Опис области: Као што показују различите анализе и истраживања, процес усвајања прописа у Србији, уопштено, није довољно транспарентан, заинтересованој јавности је често онемогућено да учествује у овом процесу и онда када постоји оправдан интерес за учешће јавности, а објављивање прописа је углавном ограничено само на оно што представља законски минимум (објављивање у службеним гласилима, која за ширину јавност нису типичан и најчешћи извор информисања). Акционим планом за спровођење Националне стратегије предвиђено је да локалне самоуправе измене своје статуте, односно пословнике о раду јачања института јавних расправа, чиме ће утицај заинтересоване јавности, потенцијално, постати знатно већи. Осим тих измена у локалном правном оквиру, могуће је и потребно локалним антикорупцијским планом додатно садржински унапредити учешће јавности и на друге начине, осим кроз институт јавних расправа, који је свакако најзначајнији.</p> |
|---|--|

| | | |
|--|--|---|
| <p>Циљ 1.1: Повећана транспарентност у процесу усвајања прописа</p> | | |
| <p>Индикатори циља</p> | <p>Базна вредност индикатора</p> <p>У тиренушку израде ЛАП-а, тирансјаренјности процеса усвајања прописа је дефинисана једино СШашушом, који наводи да је рад органа Града/Општинне јаван, односно да су седнице Скупишћинне Града/Општинне јавне</p> | <p>Циљана (пројектована) вредност индикатора</p> <p>У териоду сјровођења ЛАП-а йошјребно је усвојшћи још најмање два ойшћа йравна акћа који ће омоућшћи йуну шрансјаренјности йроцеса усвајања прописа (усвајање акћа о областйима йрстйама йроййса за које је обавезна јавна расйрава йрйликом доношења йроййса и усвајање акћа о оранйзованоу и сјровођењу јавних расйрава). Тиме ће циљана вредности овоу индикатора бити најмање шйри ойшћа йравна акћа у овоу областйи.</p> |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере | Активност | Индикатори активности | Одговорни субјект | Рок | Пошребни ресурси | Напомене |
|-------------|---|--|--|---|------------------------------------|---------------------------|--|--|
| 1.1.1. | Дефинисање области/врсте прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења | Дефинисање области/врсте прописа спроведено кроз општи акт ЈЛС (одлука скупштине ЈЛС, обавезује упуство скупштине ЈЛС, правилник који регулише процес јавних расправа) | У својој одлуци скупштине Града/Општине о областима/врстама прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења | Усвојена одлука скупштине Града/Општине | Председник скупштине Града/Општине | 31. децембар 2017. године | За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси | У процесу дефинисања области/врсте прописа за које је обавезна јавна расправа консултоваши постојећа законска решења о обавезним јавним расправама, која је могуће и пошребно проширити оним областима/врстама аката за које Град/Општина сматра да је за њих пошребна обавезујућа јавна расправа. |

| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере | Активност | Индикатори активности | Одговорни субјект | Рок | Пошребни ресурси | Напомене |
|-------------|---|--|---|---|----------------------------------|----------------------|---|----------|
| 1.1.2. | Прописати правила одржавања јавних расправа | Правила о одржавању јавних расправа обухватају следеће елементе: објављивање позива на јавну расправу, који садржи време трајања јавне расправе, форме у којима ће се јавна расправа организовати и текст нацрта прописа који је предмет јавне расправе; организовање најмање једног јавног скупа на ком присуствује заинтересована јавност и службеник/функционер у чијој је надлежности област која се регулише предложеним прописом; објављивање извештаја о јавној расправи, који садржи све предлоге који су добијени у току јавне расправе и информације о поступању по предлозима, уз обавезно образложење за предлоге који су делимично или у потпуности одбијени. | Усвојити и правилник о одржавању јавних расправа, који садржи елементе наведене у индикатору испуњености (квалитета) мере | Усвојен и правилник о одржавању јавних расправа | Начелник Граске/Општинске управе | 31. мај 2018. године | За спровођење ове активности неопходни су додатни ресурси | |

Напомена:

Копирати други део табеле (за сваки појединачни циљ) у онолико примерака колико је потребно

6.2. Прилог број 2:

Форма извештаја о усвајању локалног антикорупцијског плана

Извештај о усвајању локалног антикорупцијског плана је документ који ће садржати све потребне информације о току усвајања ЛАП-а. То је веома важан документ који ће служити за процену квалитета процеса, а тиме и квалитета самог документа. Нарочито је важан део извештавања о томе на који начин се радна група одредила према мерама дефинисаним у Моделу, јер од тога зависи његова усаглашеност са оним што је предвиђено у Моделу. Извештај о усвајању локалног антикорупцијског плана неопходно је објавити на интернет страници ЈЛС, односно учинити га доступним јавности на друге начине које ЈЛС користи за информисање јавности о свом раду.

У наставку је дат један од могућих модела за садржај извештаја, који свака ЈЛС, односно свака радна група може допунити и другим елементима.

Модел извештаја о усвајању локалног антикорупцијског плана за Град/Општину:

1. Подаци о радној групи која је била задужена за израду локалног антикорупцијског плана (датум формирања, чланови и њихове функције, задужења и остале информације од значаја за радну групу).

2. Подаци о раду радне групе (број састанака, начин рада и правила рада, проблеми и изазови у раду и остале информације од значаја за рад радне групе).

3. Анализа Модела Локалног антикорупцијског плана и однос према елементима Модела

Уписати статус за сваку меру која је предвиђена Моделом ЛАП-а у односу на ЛАП општине/града, према следећој класификацији:

1. *мера је у потпуности преузета из Модела ЛАП-а;*
2. *мера је преузета уз одређене измене;* у случају да је статус мере такав да је радна група преузела меру из Модела и изменила је, важно је уписати у чему су се састојале те измене, како би се адекватно могла пратити промена у односу на Модел;
3. *мера није преузета;* у случају да мера није преузета из Модела ЛАП-а, *неопходно* је образложити шта је разлог за то; разлози могу бити, на пример, то што је она већ спроведена, односно што се спроводи (обавезно написати од када, на који начин, којим актима је то регулисано и слично), што је није могуће спровести (уз навођење разлога), што се та мера из неког разлога не налази у надлежности ЈЛС и слично.

4. неки *групи стипендијске мере*; у случају да је статус мере другачији од било које претходне класификације, уписати тај статус и описати га.

Ради прегледности овог важног дела извештаја, радна група може и обојити текст или његову позадину бојама *семафора*, којима би преузета мера била означена зеленом, делимично преузета наранџастом/жутом, а мера која није преузета из Модела ЛАП-а црвеном бојом.

Пример:

| | Статус мере у процесу усвајања | Образложење |
|--|---|---|
| Област 1. Усвајање прописа у органима јединице локалне самоуправе (ЈЛС) | | |
| Циљ 1.1. Повећана транспарентност у процесу усвајања прописа | | |
| Мера 1.1.1. Дефинисати области/врсте прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења | Мера је у потпуности преузета из Модела ЛАП-а, односно постала је део ЛАП-а Општине _____ | |
| Мера 1.1.2. У оквиру јавне расправе о нацрту прописа успоставити обавезу објављивања извештаја о изради нацрта прописа | Мера је преузета уз одређене измене. | Мера је прецизирана и сада гласи: <i>У оквиру јавне расправе о нацрту прописа усвојивши обавезу објављивања извештаја о изради нацрта прописа у року од 7 дана од финализације нацрта прописа</i> |
| Мера 1.1.3. Прописати правила одржавања јавних расправа. | Мера није преузета из Модела ЛАП-а. | Ова мера је у Општини _____ већ спроведена, односно правила одржавања јавних расправа прописана су <i>Уписивом за одржавање јавних расправа</i> , које је усвојио (орган ЈЛС) _____ дана _____ |

4. Осврт на јавну расправу која је организована у процесу израде ЛАП-а (у овом делу извештаја неопходно је дати све информације о јавној расправи – време одржавања, односно почетак и трајање, начин на који је спроведена јавна расправа (тип активности), преглед сугестија и коментара који су добијени у току јавне расправе и начина на који се радна група односила према овим коментарима у смислу који од њих су усвојени у оригиналном облику, који су усвојени у модификованом облику, који су одбачени и због чега и слично).

5. Закључне напомене (у овом делу извештаја радна група може обрадити све оно што није могло бити део неке од претходно наведених целина извештаја).

6.3. Прилог број 3:

Попис правних и других аката коришћених у току анализе ризика од корупције и израде Модела локалног антикорупцијског плана

Напомена:

Попис дат према редоследу појављивања и навођења у документу

1. Акциони план за преговарање Србије о чланству у Европској унији за Поглавље број 23.
2. Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13).
3. Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 79/13).
4. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон 101/16 – др. закон).
5. Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – одлука УС, 67/13 – одлука УС, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – одлука УС).
6. Кривични законик („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14).
7. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 21/16).
8. Закон о заштити узбуњивача („Службени гласник РС”, број 128/14).
9. Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС”, број 15/16).
10. Уредба о мерилима за именовање директора јавног предузећа („Службени гласник РС”, број 65/16).
11. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16).
12. Закон о јавној својини („Службени гласник РС”, бр. 72/11 и 88/13).
13. Закон о донацијама и хуманитарној помоћи („Службени лист СРЈ”, бр. 53/01, 61/01 – испр. и 36/02 и „Службени гласник РС”, број 101/05 – др. закон).
14. Закон о удружењима („Службени гласник РС”, број 51/09).
15. Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења („Службени гласник РС”, број 8/12).

16. Закон о јавном информисању и медијима („Службени гласник РС”, бр. 83/14, 58/15 и 12/16 – аутентично тумачење).
17. Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања („Службени гласник РС”, број 16/16).
18. Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/15).
19. Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14 и 145/14).
20. Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014–2018. године („Службени гласник РС”, број 122/14).
21. Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Службени гласник РС”, бр. 99/11 и 106/13).
22. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС”, бр. 99/11).
23. Закон о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15 и 99/16).

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

CIP

343.85:343.352(497.11)

352.07:343.352(497.11)

МОЈСИЛОВИЋ, Милош, 1981–

Модел локалног антикорупцијског плана : са
упутствима за израду, спровођење и праћење / [аутор
Милош Мојсиловић]. – Београд : Агенција за борбу
против корупције : Стална конференција градова и
општина – Савез градова и општина Србије, 2017
(Београд : Досије студио). – 89 стр. ; 24 cm

Тираж 700. – Напомене и библиографске референце
уз текст.

ISBN 978-86-88459-66-2 (СКГО)

а) Локална самоуправа – Корупција – Србија

б) Корупција – Сузбијање – Србија

COBISS.SR-ID 246346508



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII
11000 Београд
Србија

Тел: 011 3223 446
Факс: 011 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Царице Милице 1
11000 Београд
Србија

Тел: 011 414 91 00
Факс: 011 414 91 29
E-mail: office@acas.rs

www.acas.rs