



# Monitoring analiza

---

**Doprinos lokalnih samouprava ispunjavanju Akcionog  
plana za poglavlje 23 – studija slučaja lokalnih  
samouprava u južnoj Srbiji**

NIŠ, 2018

NACIONALNA KOALICIJA ZA DECENTRALIZACIJU



# Sadržaj

Sadržaj .....	1
Uvod .....	2
1. Sprovođenje aktivnosti 2.2.10.36. iz Akcionog plana za poglavlje 23 .....	6
2. Sprovođenje aktivnosti 2.2.10.37. iz Akcionog plana za poglavlje 23 .....	11
2.1. Nivo uspešnosti u realizaciji aktivnosti 2.2.10.37. – Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 .....	13
2.2. Usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova i ostvarenje ciljeva Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije .....	16
3. „Lokalni antikorupcijski planovi po meri jedinice lokalne samouprave“ – Preporuke za primenu i usvajanje lokalnog antikorupcijskog plana.....	20
4. Analiza primene Akcionog plana za poglavlje 23 u 15 jedinica lokalne samouprave u južnoj Srbiji .....	28
4.1. Opština Merošina.....	31
4.2. Opština Svrlijig.....	32
4.3. Opština Doljevac .....	32
4.4. Opština Dimitrovgrad .....	33
4.5. Opština Bela Palanka.....	34
4.6. Opština Žitorađa.....	34
4.7. Opština Babušnica.....	34
4.8. Opština Blace.....	35
4.9. Opština Ražanj.....	35
4.10. Opština Kuršumljia .....	35
5. Formiranje radnih tela i koordinacija primene antikorupcijskih planova .....	36
5.1. Mera 17.1.1. – Određivanje lica/tela na nivou jedinice lokalne samouprave koje je zaduženo za koordinaciju odgovornih subjekata u sprovođenju aktivnosti iz lokalnog antikorupcijskog plana .....	38
5.2. Mera 17.1.2. – Formiranje komisije za izbor članova tela za praćenje primene lokalnog antikorupcijskog plana .....	40
5.3. Mera 17.1.3. – Imenovanje članova radnog tela za praćenje sprovođenja lokalnog antikorupcijskog plana.....	44
6. Građanski nadzor i kontrola planiranja i realizacije lokalnog budžeta.....	47
7. Zaključci i preporuke .....	51
7.1. Preporuke za organe vlasti na centralnom nivou .....	55
7.2. Preporuke za institucije Evropske unije koje prate proces pregovora sa Republikom Srbijom.....	57
7.3. Preporuke za jedinice lokalne samouprave .....	57
7.4. Preporuke za organizacije civilnog društva i medije .....	59

## Uvod

Monitoring sprovođenja Akcionog plana za poglavlje 23 u gradovima i opštinama južne Srbije realizovan je u okviru projekta „Što južnije, to transparentnije – sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23 u gradovima i opštinama na jugu Srbije“ koji sprovodi Nacionalna koalicija za decentralizaciju, uz podršku Fondacije za otvoreno društvo.

Analizom su obuhvaćene mere Akcionog plana za poglavlje 23 koje se odnose na prevenciju korupcije u jedinicama lokalne samouprave (JLS) kroz izradu lokalnih antikorupcijskih planova. Projektom „Što južnije, to transparentnije“ obuhvaćene su i mere i aktivnosti koje se odnose na programsko budžetiranje i jačanje građanskog nadzora nad procesom planiranja i realizacije lokalnog budžeta. Kako bi se organizacije civilnog društva upoznale sa programskim budžetom, organizovano je savetovanje njihovih predstavnika o svrsi programskog budžetiranja i ulozi programskog budžeta u unapređenju strateškog planiranja i izveštavanja o realizaciji lokalnog budžeta.

Svrha ove analize je da se prikupe objektivni podaci za izveštavanje o sprovođenju aktivnosti predviđenih Akcionim planom za poglavlje 23 u procesu pregovora Republike Srbije sa Evropskom unijom, zatim da omogući bolje razumevanje procesa evropskih integracija na lokalnom nivou i doprinese razumevanju odnosa lokalnih i centralnih organa vlasti u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Pored toga, analiza će omogućiti jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za monitoring procesa pristupanja EU i ojačati kredibilitet civilnog društva u javnosti. Ovaj dokument namenjen je i organima i službama u lokalnim samoupravama i centralnim organima vlasti, jer im omogućava upoznavanje sa preprekama i problemima sa kojim su se suočile lokalne zajednice uspostavljajući institucionalne mehanizme za prevenciju korupcije.

Svako istraživanje neke društvene pojave ili javno-političke aktivnosti trebalo bi da doprinosi i učenju i prenošenju znanja, dijalogu i razmeni mišljenja različitih aktera. Ova analiza je, u tom smislu, poziv Nacionalne koalicije za decentralizaciju na dijalog o razvoju lokalne zajednice i preispitivanje uloge lokalne zajednice u procesu evropskih integracija i demokratizacije društva i političkih institucija.

Istraživanjem je obuhvaćeno 15 jedinica lokalne samouprave iz Nišavskog, Pirotskog i Topličkog upravnog okruga.<sup>1</sup> Analizirane lokalne samouprave čine nešto više od 10% ukupnog broja od 145 jedinica lokalne samouprave koje su imale obavezu da do 30. juna 2017. godine usvoje lokalne antikorupcijske planove i formiraju radna tela za praćenje njihovog sprovođenja. Zbog toga se zaključci ove analize pre svega odnose na stepen uspešnosti primene Akcionog plana za poglavlje 23 u gradovima i opštinama u tri navedena upravna okruga. Međutim, nalazi prikupljeni ovom analizom mogu da posluže kao osnova za dalja istraživanja o primeni Akcionog plana za poglavlje 23 na lokalnom nivou, posebno kada se ima u vidu da postoji preklapanje između podataka o broju usvojenih lokalnih antikorupcijskih planova i formiranih radnih tela za praćenje njihovog sprovođenja na nivou čitave države i na nivou analiziranih regiona, odnosno 15 gradova u južnoj Srbiji.

U istraživanju su analizirana strateška i normativna akta na centralnom i lokalnom nivou, obavljen je terenski rad i intervjui sa akterima iz javne uprave i civilnog društva. Posebna pažnja posvećena je sprovođenju aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23, i to:

- 2.2.10.36. – izrada modela lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije za jedinice lokalne samouprave i autonomne pokrajine;
- 2.2.10.37. – skupštine autonomnih pokrajina i lokalnih samouprava usvajaju lokalne akcione planove i obrazuju stalno radno telo za praćenje i sprovođenje lokalnih akcionih planova.

Pored navedenih, analizom su delimično obuhvaćene i sledeće aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23:

- 2.2.6.6. – uvođenje programskog budžetiranja na svim nivoima vlasti;
- 2.2.6.7. – analiza programskog budžetiranja i identifikovanje preporuka za unapređenje;
- 2.2.6.8. – unapređenje metodologije programskog budžeta i izrada uputstva u skladu sa preporukama;
- 2.2.6.9. – sprovođenje obuka za unapređenje programskog budžeta.

---

<sup>1</sup> Organi upravnih okruga nisu imali nadležnosti prilikom sprovođenja aktivnosti utvrđenih Akcionim planom za poglavlje 23, te pominjanje upravnih okruga predstavlja samo teritorijalnu odrednicu obima istraživanja.

Analiza sprovođenja aktivnosti koje se tiču programskog budžetiranja ograničena je time što jedinice lokalne samouprave nisu bile odgovorne za sprovođenje ovih aktivnosti, već je Akcionim planom za poglavlje 23 utvrđena odgovornost Ministarstva finansija. Takođe, prema podacima iz Akcionog plana, ove aktivnosti su u potpunosti sprovedene.<sup>2</sup> Zbog toga je u ovom dokumentu pažnja posvećena jačanju mehanizama građanskog nadzora i kontrole prilikom planiranja i realizacije lokalnog budžeta.

Model lokalnog antikorupcijskog plana koji je Agencija za borbu protiv korupcije izradila u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština, usvojeni lokalni antikorupcijski planovi i izveštaji o njihovoj izradi predstavljali su ključni izvor informacija za ovu analizu. Važno je napomenuti da svrha ove analize nije bila da utvrdi u kojoj su meri jedinice lokalne samouprave uspešne u sprovođenju lokalnih antikorupcijskih planova. Takva analiza bi u ovoj fazi bila preuranjena jer jedan broj lokalnih samouprava još nije usvojio planove (pet od deset analiziranih lokalnih samouprava), dok se u ostalim planovi primenjuju tek oko godinu dana, a radna tela za praćenje sprovođenja uopšte nisu ni formirana. Takođe, ovom analizom nisu obuhvaćeni razlozi za nastanak korupcije u lokalnim samoupravama, niti su analizirane situacije ili prakse u kojima postoji sumnja na koruptivna ponašanja, iako su takva istraživanja važna i doprinose suzbijanju korupcije.

Ovom analizom utvrđeno je u kojoj su meri aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23, koje se odnose na prevenciju korupcije na lokalnom nivou, sprovedene kroz proces usvajanja lokalnih antikorupcijskih planova i formiranje radnih tela za praćenje njihovog sprovođenja. Utvrđivanjem broja usvojenih planova samo se delimično može zaključiti kako je tekla izrada planova, sa kojim su se poteškoćama suočile lokalne samouprave i koliko lokalni antikorupcijski planovi mogu da doprinesu uspostavljanju mehanizama za prevenciju korupcije. Tek uvidom u sadržinu planova i izveštaje o njihovoj izradi stiče se potpuna slika o trenutnim kapacitetima lokalnih samouprava za sprovođenje mera iz Akcionog plana za poglavlje 23. Kao izvor saznanja posebno su značajni izveštaji o izradi lokalnih antikorupcijskih planova. Lokalne samouprave bile su obavezne, u skladu sa Modelom lokalnog antikorupcijskog plana, da sačine i objave izveštaje o izradi planova i učestvu javnosti u ovom procesu. Izveštaji sadrže podatke o formiranju radne grupe za izradu plana, toku i rezultatima javne rasprave i doprinosu javnosti izradi lokalnih antikorupcijskih planova. Činjenica da izveštaji nisu dostupni<sup>3</sup> i podatak da tokom izrade plana ni u jednoj lokalnoj samoupravi nije bilo primedbi i sugestija zainteresovane javnosti govore o velikim problemima lokalnih

---

<sup>2</sup> Akcioni plan za poglavlje 23, Vlada Republike Srbije, Pregovaračka grupa za poglavlje 23, april 2016, str. 177–178.

<sup>3</sup> Od deset jedinica lokalne samouprave koje su usvojile planove, samo pet je objavilo izveštaj o procesu izrade i usvajanja plana.

samouprava u usvajanju načela dobrog upravljanja, posebno načela transparentnosti i participativnosti (učešća javnosti).

Analiza sadrži i preporuke za razvoj mehanizama za prevenciju korupcije na lokalnom nivou. Preporuke, kao i sama analiza, otvorena su knjiga i svaka sugestija i argumentovana kritika može samo da olakša razumevanje problema korupcije na lokalnom nivou i buduća istraživanja ove teme.

Preporuke su izrađene nakon diskusionih foruma, održanih u Nišu, Pirotu i Prokuplju od 14. do 16. avgusta, i poseban doprinos izradi preporuka dali su predstavnici Biroa za društvena istraživanja, Lokalnog antikorupcijskog foruma grada Niša i Transparentnosti Srbija.

Analiza izrade antikorupcijskih planova dugotrajan je proces i okolnosti na lokalnom nivou stalno se menjaju. Kako je krajem 2017. godine u posmatranom regionu bilo usvojeno svega pet lokalnih antikorupcijskih planova, završetak istraživanja je pomeren i analiza je završena u julu 2018. godine. Promene koje su se dogodile između završetka analize i njenog objavljivanja nisu obuhvaćene ovom prilikom.

Nacionalna koalicija za decentralizaciju nastoji da ovom analizom doprinese razvijanju delotvornih instrumenata za praćenje (monitoring) primene Akcionog plana za poglavlje 23 na lokalnom nivou i upozna zainteresovane aktere sa aktuelnim problemima i preprekama za uspostavljanje delotvornih mehanizama za prevenciju korupcije na lokalnom nivou. Rezultati ove analize mogu da pomognu u otklanjanju uočenih nedostataka, kroz sprovođenje lokalnih antikorupcijskih planova i usvajanje novih, ali mogu da posluže i kao model za dalja istraživanja o razvoju mera za prevenciju korupcije na lokalnom nivou.

Autor se zahvaljuje profesionalnom timu Nacionalne koalicije za decentralizaciju, a posebno menadžeru projekta Danijelu Dašiću, na beskrajnom strpljenju, Jeleni Videnović i Danijeli Radošević na podršci u pripremi ove analize i prikupljanju podataka. Posebnu zahvalnost zaslužuju Sofija Mandić, Aleksandar Marinković, Novak Gajić i Miloš Mojsilović, koji su svojim komentarima dali veliki doprinos izradi ove analize.

Analizu je za potrebe projekta i prema zahtevu Nacionalne koalicije za decentralizaciju izradila konsultantska agencija S&W, a autor je Mirko Popović.

Stavovi i mišljenja izneti u ovoj analizi isključiva su odgovornost autora i Nacionalne koalicije za decentralizaciju i ni na koji način ne predstavljaju stavove i mišljenja Fondacije za otvoreno društvo Srbija.

## 1. Sprovođenje aktivnosti 2.2.10.36. iz Akcionog plana za poglavlje 23

Akcionim planom za poglavlje 23 predviđena je izrada modela lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije za jedinice lokalne samouprave i autonomne pokrajine. Ova aktivnost je u Akcionom planu utvrđena kao mera za jačanje preventivnih antikorupcijskih mehanizama u lokalnim samoupravama i identifikovana pod brojem 2.2.10.36. Institucija odgovorna za njenu realizaciju je Agencija za borbu protiv korupcije. Indikator za merenje uspešnosti u realizaciji ove aktivnosti utvrđen je kao: „izrađeni modeli“.<sup>4</sup> Krajnji rok za realizaciju ove aktivnosti bio je prvi kvartal 2017, odnosno 31. mart 2017. godine.

Realizacija ove aktivnosti u direktnoj je vezi sa aktivnošću 2.2.10.35. – „izvršiti analizu pravnog okvira kojim je regulisana lokalna samouprava i teritorijalna autonomija na rizike od korupcije“, što je preduslov za izradu Modela antikorupcijskih planova, i sa aktivnošću 2.2.10.37. – „skupštine autonomnih pokrajina i lokalnih samouprava usvajaju lokalne akcione planove i obrazuju stalno radno telo za praćenje i sprovođenje lokalnih akcionih planova“.<sup>5</sup>

Analizu uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou izradila je Agencija za borbu protiv korupcije, čime je ispunjena obaveza utvrđena aktivnošću 2.2.10.35. Prema Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, ova aktivnost u potpunosti je realizovana u utvrđenom roku (IV kvartal 2016), a sama analiza dostupna je na veb-sajtu Agencije za borbu protiv korupcije.<sup>6</sup> Analiza uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou korišćena je u ovom dokumentu kako bi se utvrdilo u kojoj su meri jedinice lokalne samouprave u južnoj Srbiji prilikom izrade svojih antikorupcijskih planova uzele u obzir nalaze i preporuke iz Analize pojava oblika korupcije na lokalnom nivou.

---

<sup>4</sup> Zbog jasnog razumevanja obaveza predviđenih Akcionim planom i zadataka odgovornih institucija, važno je napomenuti da u ovoj analizi smatramo da je indikator ispunjen onog trenutka kada su odgovorne institucije izradile finalnu verziju Modela antikorupcijskog plana, što je preduslov za uspešnu realizaciju drugih aktivnosti iz Akcionog plana za koje su odgovorne jedinice lokalne samouprave. Takođe, pod uspešnom realizacijom aktivnosti u ovom dokumentu podrazumevamo da je aktivnost u potpunosti sprovedena u skladu sa utvrđenim rokovima i indikatorima.

<sup>5</sup> U okviru ove analize nije razmatrana ispunjenost Akcionog plana u delu koji se odnosi na aktivnosti na nivou autonomnih pokrajina.

<sup>6</sup> Agencija za borbu protiv korupcije, Analiza uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom i pokrajinskom nivou: <http://www.acas.rs/izvestaji/istrazivanja-i-analize/?pismo=cir>

Prema izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 iz maja 2018. godine<sup>7</sup>, aktivnost 2.2.10.36. u potpunosti je sprovedena i Agencija za borbu protiv korupcije izradila je Model antikorupcijskog plana za jedinice lokalnih samouprava. Ovaj model izrađen je u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština. Model sadrži uputstvo za izradu antikorupcijskog plana, njegovo sprovođenje i praćenje efekata sprovođenja plana. Kao krajnji rok za izradu modela lokalnih antikorupcijskih planova utvrđen je prvi kvartal 2017, odnosno 31. mart 2017. godine.

U pogledu poštovanja utvrđenog roka možemo da zaključimo da je nosilac aktivnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, zakasnila sa ispunjavanjem obaveza, imajući u vidu da je završna verzija Modela izrađena i objavljena na veb-sajtu Agencije u aprilu 2017. Da je aktivnost sprovedena sa malim zakašnjenjem, možemo da zaključimo i na osnovu indikatora za merenje uspešnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23 gde je navedeno da je indikator uspešnosti u slučaju aktivnosti 2.2.10.36. „izrađeni modeli“. Izrada Nacrta Modela<sup>8</sup> ne može se tumačiti kao potpuno ispunjenje obaveze iz Akcionog plana jer je Nacrt stavljen na javni uvid kako bi se kroz prikupljanje i analizu komentara i sugestija zainteresovanih aktera tekst Nacrta unapredio i izmenio. Kašnjenje u izradi Modela moglo je da utiče na proces usvajanja antikorupcijskih planova u jedinicama lokalne samouprave budući da je kao krajnji rok za njihovo usvajanje u svim jedinicama lokalne samouprave u Srbiji utvrđen drugi kvartal 2017. godine, odnosno 30. jun 2017. godine. Nadležnim organima u lokalnim samoupravama zbog toga je ostavljeno manje vremena za pripremu plana, sprovođenje javne rasprave i formiranje radnih tela za sprovođenje plana i praćenje njegove realizacije. Kao što pokazuje analiza aktivnosti 2.2.10.37. iz Akcionog plana za poglavlje 23, jedinice lokalne samouprave prilično kasne u sprovođenju ove aktivnosti. Do 30. juna 2017. godine samo jedna jedinica lokalne samouprave ispunila je obavezu u skladu sa Akcionim planom.<sup>9</sup>

Prema izveštaju o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2017. godinu,<sup>10</sup> Nacrt Modela antikorupcijskog plana izrađen je početkom 2017. godine i sa zainteresovanim akterima organizovan je konsultativni sastanak 8. marta 2017. godine. Javni uvid sproveden je od 15. do 30. marta i Model je objavljen na veb-sajtu Agencije. Zainteresovana javnost je u ovom periodu mogla da dostavi komentare i sugestije na Nacrt Modela.

---

<sup>7</sup> Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, 1/2018.

<sup>8</sup> U zvaničnim izveštajima ne pominje se tačan datum kada je acrt Modela izrađen, već se navodi da je izrađen u prvom kvartalu 2017. ili početkom 2017. godine.

<sup>9</sup> Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, str. 491.

<sup>10</sup> Izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2017. godinu, str. 39.



Agencija za borbu protiv korupcije izradila je izveštaj o sprovedenom javnom uvidu koji sadrži komentare i predloge zainteresovane javnosti i odgovore Agencije, odnosno objašnjenje zašto su određeni komentari na Nacrt Modela prihvaćeni ili odbijeni. Samo tri organizacije, od kojih dve iz Niša, dostavile su svoje komentare i predloge za unapređenje Modela lokalnog antikorupcijskog plana.

Iskustva stečena tokom sprovođenja javnog uvida u Nacrt Modela antikorupcijskog plana mogla su da posluže kao uputstvo organima lokalnih samouprava u procesu izrade antikorupcijskih planova, posebno u sprovođenju javne rasprave i konsultacija sa javnošću. Evidentno je da je sasvim mali broj aktera učestvovao u konsultacijama o Nacrtu Modela i dostavio svoje komentare. To može biti posledica nedovoljnog interesovanja javnosti za ovaj dokument, ali, takođe, i posledica kratkih rokova i nedovoljnog angažovanja Agencije na promociji Modela antikorupcijskog plana.

Malo interesovanje za učešće u javnom uvidu moglo je da bude signal organima jedinica lokalne samouprave da se više angažuju na promociji svojih aktivnosti u izradi lokalnih antikorupcijskih planova i da podstaknu aktivno učešće nevladinog sektora i stručne javnosti, kao i medija, u izradi lokalnih planova. Zapažena je i činjenica da jedinice lokalne samouprave, kao akteri koji su direktno zainteresovani za sadržaj Modela, nisu uputile niti jedan komentar na Nacrt tokom javnog uvida. Podaci o tome da li su lokalne samouprave učestvovala u prethodnoj fazi izrade Modela nisu dostupni u Izveštaju o javnom uvidu.

Na nizak nivo učešća javnosti mogli su da utiču i relativno kratki rokovi za sprovođenje javnog uvida. Nacrt Modela izložen je javnosti u martu 2017. godine, u trajanju od 15 dana, dok je finalna verzija Modela objavljena već u aprilu. Stiče se utisak da su kratki rokovi za konsultacije posledica nastojanja vlasti da obezbede ispunjenje rokova koji su utvrđeni Akcionim planom za poglavlje 23, budući da je za realizaciju aktivnosti 2.2.10.36. već probijen rok. Posledica kašnjenja u realizaciji aktivnosti 2.2.10.36. direktno se odrazila i na realizaciju aktivnosti 2.2.10.37, odnosno na usvajanje antikorupcijskih planova u jedinicama lokalne samouprave. Pored kašnjenja, koje je uistinu bilo kraće od mesec dana, ovde bi trebalo napomenuti da, pored konsultativnog sastanka 8. marta, Agencija za borbu protiv korupcije nije organizovala konsultacije van Beograda (sudeći prema izveštaju o javnom uvidu) iako bi takvi sastanci mogli da utiču na povećano učešće zainteresovane javnosti, ali i da pokrenu javnu debatu u lokalnim zajednicama o antikorupcijskim planovima, čije je usvajanje u skupštinama jedinica lokalne samouprave trebalo da usledi u roku od dva-tri meseca.

Učešće javnosti u procesu izrade dokumenata javnih politika ne garantuje bezuslovno veći kvalitet dokumenta i ponuđenih rešenja, niti nisko interesovanje javnosti direktno upućuje na zaključak da ponuđeni Model antikorupcijskog plana nije dobar i pogodan za jedinice lokalne samouprave u Srbiji.<sup>11</sup> Međutim, učešće javnosti obezbeđuje demokratski legitimitet procesa, jača poverenje u institucije i doprinosi boljoj primeni i prihvatanju regulatornih rešenja od građana, privrede i drugih aktera van formalnog kruga donosilaca odluka. Imajući u vidu da je usvajanje pravnih tekovina EU,<sup>12</sup> sudeći prema dosadašnjem iskustvu, podrazumevalo nisko ili neznatno učešće lokalnih samouprava, u ovom slučaju među aktere koji nisu direktno uključeni u proces donošenja odluka mogu se ubrojati i lokalni funkcioneri i službenici, čiji je zadatak da ponuđena rešenja preuzmu i sprovedu ih na lokalnom nivou. Što je veći postor za učešće aktera koji su pogođeni promenama javnih politika, povećava se i verovatnoća da će oni biti spremni da prihvate ishode takvih politika, čak i u slučaju da javna politika ne zadovoljava u celosti njihove interese.<sup>13</sup> Postignuća u procesu usvajanja lokalnih antikorupcijskih planova upućuju na opravdanost ovakvog zaključka.

Budući da je kao krajnji rok za usvajanje antikorupcijskih planova na lokalnom nivou utvrđen 30. jun 2017. godine, jedinice lokalne samouprave imale su nešto više od dva meseca da sprovedu sledeće aktivnosti:

- formiranje radnog tela za izradu antikorupcijskog plana;
- izrada nacrtu plana u skladu sa Modelom koji je izradila Agencija za borbu protiv korupcije;
- javna rasprava o nacrtu plana, analiziranje pristiglih komentara i predloga;
- izrada i objavljivanje izveštaja o javnoj raspravi;
- izrada finalne verzije predloga antikorupcijskog plana;
- usvajanje plana u lokalnoj skupštini;
- formiranje radnog tela za praćenje i sprovođenje antikorupcijskog plana.

---

<sup>11</sup> Sadržaj Modela lokalnog antikorupcijskog plana koji je izradila Agencija za borbu protiv korupcije, preporuke i uputstva koja ovaj dokument sadrži i širina ponuđenih rešenja upućuju na zaključak da je reč o resursu koji u velikoj meri može da pomogne lokalnoj upravi, ali i lokalnoj zajednici da uspešno razvije institucionalne mehanizme za prevenciju korupcije (prim. aut.).

<sup>12</sup> U širem smislu usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova može se razumeti kao uvođenje standarda i vrednosti EU na nivou lokalne vlasti u Srbiji, budući da je verovatno da bez podsticajnog okruženja koje je stvoreno procesom pristupanja EU lokalni antikorupcijski planovi ne bi bili usvajani na nivou jedinica lokalne samouprave u Srbiji. Više o iskustvima učešća lokalnih aktera u procesu pristupanja EU pogledati u: T. Branković, M. Popović, Glas zajednica o EU integracijama: Podsticaj učešću lokalnih zajednica u procesu pristupanja Evropskoj uniji, Trag fondacija, Beograd 2018: <http://mediareform.rs/wp-content/uploads/2018/05/Baseline-studija.pdf>

<sup>13</sup> Coping with Accession to the European Union: New Modes of Environmental Governance, edited by Tanja A. Borzel, PALGRAVE MACMILLAN, New York, 2009, pg. 18.

Ako se sagleda sve ovo, možemo da zaključimo da su jedinice lokalne samouprave imale sasvim malo vremena na raspolaganju kako bi na zadovoljavajući način sprovele predviđene aktivnosti, te ne čudi da ova aktivnost iz Akcionog plana nije realizovana na vreme, odnosno nije u potpunosti realizovana ni nakon godinu dana od isteka utvrđenog roka.

Pored toga, prilikom izrade Akcionog plana za poglavlje 23 trebalo je uzeti u obzir administrativne kapacitete jedinica lokalnih samouprava, različite i često nedostajuće, posebno u slučaju malih i nerazvijenih opština. Trebalo je imati na umu i iskustvo i postignuća u ostvarenju ciljeva, mera i aktivnosti iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.

Stepen uspešnosti u sprovođenju aktivnosti 2.2.10.36. direktno je uticao na rokove i uspešnost u realizaciji sledeće aktivnosti – usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova i formiranje radnih tela za njihovo praćenje.

Na osnovu analize sprovedene aktivnosti 2.2.10.36. mogu se izvesti sledeći zaključci:

- nakon izrade Modela antikorupcijskog plana ostalo je nešto manje od tri meseca za sprovođenje obimnih aktivnosti na usvajanju antikorupcijskih planova u jedinicama lokalne samouprave, što je nedovoljno vreme za izradu kvalitetnog i primenljivog plana i uključivanje javnosti u taj posao;
- iskustva u sprovođenju Strategije za borbu protiv korupcije, posebno ona o poštovanju rokova i o kapacitetima jedinica lokalne samouprave za sprovođenje mera i aktivnosti predviđenih Strategijom, nisu uzeta u obzir prilikom određivanja rokova u Akcionom planu za poglavlje 23;
- suštinski je bitan razvoj funkcionalnih mehanizama za prevenciju korupcije na lokalnom nivou, a ne ispunjavanje formalnih uslova u procesu pristupanja Evropskoj uniji;
- učešće javnosti u izradi Modela bilo je simbolično, što je trebalo da bude signal odgovornim institucijama da pokrenu kampanju za promociju Modela na lokalnom nivou pre nego što jedinice lokalne samouprave pristupe njegovoj izradi i usvajanju;
- tokom javnog uvida Agencija nije organizovala okrugle stolove i diskusije sa građanima i propustila je da organizuje javne rasprave o nacrtu Modela van Beograda, zbog čega je, između ostalog, javnost slabo učestvovala u izradi nacрта.

Uspešnost u realizaciji aktivnosti 2.2.10.37. analiziraćemo u narednom poglavlju, dok će ovaj tekst u poglavlju koja slede obuhvatiti i detaljan pregled toka izrade i usvajanja antikorupcijskih planova u 15 jedinica lokalne samouprave u južnoj Srbiji.

## 2. Sprovođenje aktivnosti 2.2.10.37. iz Akcionog plana za poglavlje 23

Usvajanje lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije u skupštinama jedinica lokalne samouprave i obrazovanje stalnog radnog tela za praćenje i sprovođenje lokalnih akcionih planova predstavlja aktivnost kojom se jačaju mehanizmi za prevenciju korupcije na lokalnom nivou. Ovo je predviđeno Akcionim planom za poglavlje 23 kao aktivnost pod brojem 2.2.10.37. Za merenje njene uspešnosti utvrđen je indikator: „Usvojeni lokalni akcioni planovi i obrazovano radno telo za njihovo praćenje i sprovođenje“. Kao krajnji rok za realizaciju utvrđen je II kvartal 2017, odnosno 30. jun 2017. godine.

Obavezu da do 30. juna 2017. izrade i usvoje lokalne antikorupcijske planove, kao i da formiraju radna tela za praćenje njihovog sprovođenja, imalo je 145 jedinica lokalne samouprave (bez teritorije Kosova i Metohije). Usvajanje lokalnih planova za borbu protiv korupcije jeste mera za prevenciju korupcije predviđena i Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine.

Ovim strateškim dokumentom prepoznato je da je „segment antikorupcijske akcije na nivou teritorijalne autonomije i lokalne samouprave gotovo u potpunosti izostavljen i zaboravljen od strane donosilaca političkih odluka“.<sup>14</sup> Takođe, uočeno je da „izostaje usvajanje i sprovođenje ozbiljnog pokrajinskog, odnosno lokalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije, koji bi obezbedio transparentan rad organa teritorijalne autonomije, odnosno lokalne samouprave, kao i pokrajinskih i lokalnih javnih preduzeća, transparentan budžetski sistem, kao i adekvatan odgovor građanskog društva i medija na korupcijske izazove“.<sup>15</sup>

Nacionalnom strategijom utvrđen je i cilj 3.1.5: „Usvojeni pokrajinski i lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije čije sprovođenje nadziru stalna radna tela pokrajinskih, odnosno lokalnih skupština“. Ovaj cilj je u direktnoj vezi sa sprovođenjem utvrđenih aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23. Pored toga, važno je napomenuti da je kroz Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije prepoznata jasna veza između prevencije korupcije i dobrog upravljanja, posebno kroz isticanje transparentnosti u radu pokrajinskih i lokalnih organa u raspolaganju javnim finansijama.

---

<sup>14</sup> Narodna skupština Republike Srbije, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, str. 4: [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna\\_strategija\\_za\\_borbu\\_protiv\\_korupcije.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf)

<sup>15</sup> Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, str. 4.

Sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije obezbeđeno je Akcionim planom iz 2013. godine. Akcioni plan revidiran je u junu 2016. godine i praćenje sprovođenja Nacionalne strategije usklađeno je sa praćenjem i izveštavanjem o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23.

Strategijom je obaveza osnivanja radnih tela koja nadziru sprovođenje akcionih planova na lokalnom nivou preciznije određena tako što je utvrđeno da radna tela osniva lokalna skupština. Ova okolnost biće razmatrana prilikom analize sprovođenja aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23 u jedinicama lokalne samouprave u južnoj Srbiji.

Iako su usvajanje lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije i osnivanje radnih tela za praćenje njihovog sprovođenja utvrđeni ciljevima Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, ova obaveza jedinica lokalne samouprave nije predviđena Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, najvažnijim zakonom u oblasti borbe protiv korupcije. Imajući u vidu da je Zakon usvojen pre usvajanja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije,<sup>16</sup> ova okolnost mogla je da bude promenjena kroz izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Nacrt novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije bio je predmet javne rasprave u novembru 2016. godine, ali ovim dokumentom nije predviđena obaveza jedinica lokalne samouprave da usvoje lokalne antikorupcijske planove.<sup>17</sup> Na taj način propuštena je prilika da se obezbede snažniji pravni mehanizmi za sprovođenje aktivnosti 2.2.10.37. iz Akcionog plana za poglavlje 23. Usvajanje akcionih planova za borbu protiv korupcije u ovom trenutku ne predstavlja zakonsku obavezu jedinica lokalne samouprave, niti su utvrđene mere za sankcionisanje odgovornih organa ukoliko ne ispune obaveze iz Akcionog plana za poglavlje 23.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije pominjemo i zbog činjenice da je Akcionim planom za poglavlje 23 usvajanje novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije identifikovano kao ključna mera za prevenciju borbe protiv korupcije, koja će sveobuhvatno urediti oblast prevencije korupcije.<sup>18</sup> Imajući to u vidu, vredi postaviti pitanje zašto u Nacrtu zakona nije predviđena obaveza usvajanja lokalnih antikorupcijskih planova.

---

<sup>16</sup> Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije usvojen je 2008. godine, a izmene i dopune Zakona izvršene su 2010. godine.

<sup>17</sup> Ministarstvo pravde, Nacrt Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

<sup>18</sup> Akcioni plan za poglavlje 23, str. 143.

Usvajanje novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije predviđeno je kao aktivnost u Akcionom planu za poglavlje 23 (aktivnost 2.1.4.2) sa krajnjim rokom za sprovođenje aktivnosti do III kvartala 2016.<sup>19</sup> U ovom trenutku nadležne institucije kasne sa realizacijom aktivnosti gotovo dve godine. U poslednjem izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 navedeno je da je aktivnost gotovo u potpunosti realizovana, dok je kao novi rok za usvajanje zakona predviđen kraj III kvartala 2018. godine.

Kašnjenje u realizaciji ključnih aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23 nesumnjivo šalje signal akterima odgovornim za njegovu realizaciju na lokalnom nivou da ne postoji istinsko opredeljenje odgovornih institucija za sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana, kao i da odsustvo sprovođenja aktivnosti ne podrazumeva pozivanje na odgovornost.

## 2.1. Nivo uspešnosti u realizaciji aktivnosti 2.2.10.37. – Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23

Prema podacima iz Izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, aktivnosti na usvajanju lokalnih antikorupcijskih planova i obrazovanju radnih tela za praćenje sprovođenja ovih planova delimično su realizovane. U roku koji je utvrđen Akcionim planom za poglavlje 23 samo jedna jedinica lokalne samouprave ispunila je obavezu usvajanja lokalnog antikorupcijskog plana prema Modelu koji je izradila Agencija za borbu protiv korupcije i osnivanja radnog tela.<sup>20</sup>

Međutim, radno telo za praćenje sprovođenja plana nije formirano u skladu sa Modelom, te je u Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 konstatovano da niti jedna jedinica lokalne samouprave nije ispunila svoju obavezu u skladu sa utvrđenim rokom.<sup>21</sup> Navedeni podaci govore u prilog zaključku da aktivnost 2.2.10.37. nije realizovana. U istom izveštaju (Izveštaj br. 4 od maja 2018. godine), u delu gde su predstavljena postignuća zaključno sa III kvartalom 2017, navedeno je da je šest jedinica lokalne samouprave lokalni antikorupcijski plan usvojilo do 30. juna 2017.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Akcioni plan za poglavlje 23, str. 157.

<sup>20</sup> Reč je o gradu Somboru i prema mišljenju stručne javnosti, ovaj plan je primer dobre prakse u ispunjavanju obaveze predviđene Akcionim planom za poglavlje 23 i Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije.

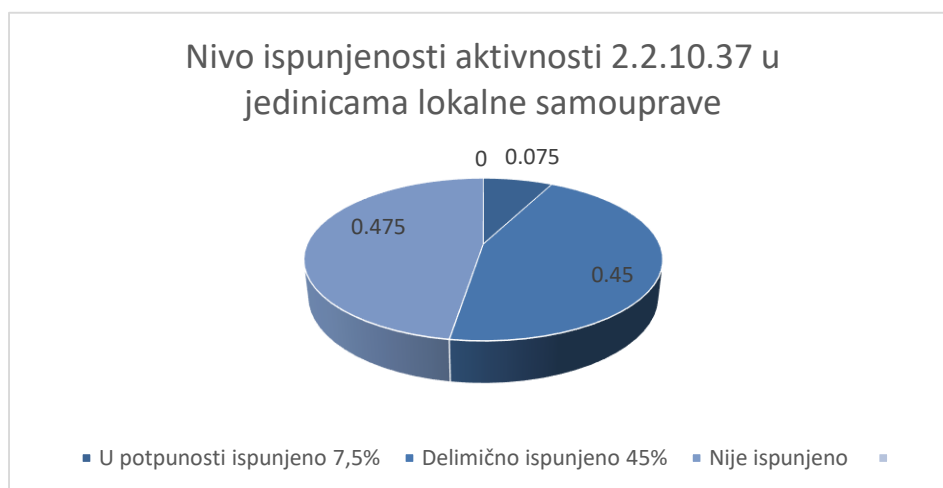
<sup>21</sup> Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, str. 491.

<sup>22</sup> Isto, str. 491.

Od 30. juna 2017. do izrade četvrtog Izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 (maj 2018), odnosno do 10. marta 2018. (I kvartal 2018), promenilo se ispunjavanje obaveza u odnosu na posmatranu aktivnost. Prema podacima koje je dostavila Agencija za borbu protiv korupcije, 111 jedinica lokalne samouprave izvestilo je Agenciju o procesu izrade lokalnih antikorupcijskih planova i obrazovanju radnih tela.

U ovom periodu 67 jedinica lokalne samouprave usvojilo je lokalne planove, dok je samo 11 lokalnih samouprava formiralo radna tela za praćenje sprovođenja planova. U slučaju 60 lokalnih samouprava planovi su usvojeni u skladu sa Modelom, ili uz delimična odstupanja od preporučenog Modela. Lokalne samouprave nisu Agenciji dostavile dovoljno podataka o formiranju radnih tela, tako da se u Izveštaju ne nalaze podaci o tome da li su radna tela formirana u skladu sa Modelom lokalnog antikorupcijskog plana.<sup>23</sup>

*Grafikon 1: Nivo ispunjenosti Akcionog plana za poglavlje 23 u lokalnim samoupravama (aktivnost 2.2.10.37) prema prvom izveštaju o sprovođenju plana iz maja 2018. godine.*



Podaci iz Izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 pokazuju da je 76% lokalnih samouprava započelo aktivnosti na sprovođenju obaveza iz Akcionog plana, da je 45% delimično ispunilo obavezu i usvojilo lokalne antikorupcijske planove, dok je tek 7,5% gradova i opština u Srbiji, devet meseci nakon utvrđenog roka, ispunilo obavezu predviđenu Akcionim planom.

U prethodnom delu analize iznet je zaključak da je jedinicama lokalne samouprave ostavljeno malo vremena za realizaciju obaveza iz Akcionog plana za poglavlje 23. Ako je ovaj zaključak važio za ispunjenje obaveza u utvrđenom roku (30. jun 2017), isti zaključak ne možemo da

<sup>23</sup> Isto, str. 491.

izvedemo i devet meseci nakon utvrđenog roka. Od aprila 2017. do marta 2018. proteklo je godinu dana što je, bez sumnje, dovoljno vremena da jedinice lokalne samouprave izrade antikorupcijski plan, sprovedu javnu raspravu, usvoje plan i formiraju radno telo za praćenje sprovođenja plana.

Zadatak lokalnih samouprava značajno je olakšan onog trenutka kada je Agencija za borbu protiv korupcije ponudila Model antikorupcijskog plana. Iz Izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 zaključujemo da su jedinice lokalne samouprave imale ne samo mogućnost već i obavezu da se pridržavaju usvojenog Modela. Posebno je značajna činjenica da je tek 11 jedinica lokalne samouprave formiralo radno telo za praćenje sprovođenja lokalnih antikorupcijskih planova, kao i to da Agencija nema dovoljno podataka kako bi utvrdila da li su lokalne samouprave koje su formirale radna tela to učinile u skladu sa preporukama iz Modela lokalnog antikorupcijskog plana. Rečju, stepen realizacije aktivnosti na izradi i usvajanju lokalnih antikorupcijskih planova iz Akcionog plana za poglavlje 23 možemo da ocenimo kao nedovoljan, odnosno nerealizovan. U pogledu dostizanja indikatora uspešnosti u realizaciji ove aktivnosti takođe proizilazi da ona nije realizovana budući da bi njenu uspešnu realizaciju podrazumevalo usvajanje antikorupcijskih planova i formiranje radnih tela za praćenje sprovođenja. Na takav zaključak nedvosmisleno upućuje činjenica da je u roku od godinu dana nakon izrade Modela lokalnog antikorupcijskog plana svega 11 jedinica lokalne samouprave ispunilo svoju obavezu, iako ni za ovih 11 odgovorna institucija nema potpune podatke.

Na osnovu predstavljenih činjenica o sprovođenju aktivnosti 2.2.10.37. iz Akcionog plana za poglavlje 23, moguće je doneti sledeće zaključke:

- nadležne institucije, odnosno Savet za sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23 i Agencija za borbu protiv korupcije, nisu dovoljno posvećene sprovođenju Akcionog plana i ne poseduju adekvatne mehanizme za prikupljanje i obradu podataka o napretku u sprovođenju Akcionog plana;
- koordinacija između centralnog i lokalnog nivoa vlasti nije uspostavljena, kao ni mehanizam za utvrđivanje odgovornosti u slučaju neuspešne realizacije Akcionog plana;
- organi odgovorni za izradu i praćenje sprovođenja Akcionog plana za poglavlje 23 nisu dobro procenili kapacitet lokalnih samouprava za sprovođenje ove aktivnosti;
- jedinice lokalne samouprave nisu dovoljno posvećene ispunjavanju obaveza iz Akcionog plana i ne poseduju adekvatne kapacitete za ispunjavanje obaveza iz Akcionog plana za poglavlje 23;



- lokalne samouprave ne prepoznaju značaj lokalnih antikorupcijskih planova i pozitivne efekte uključivanja javnosti u borbu protiv korupcije;<sup>24</sup>
- potreba za razvojem mehanizama za prevenciju korupcije na lokalnom nivou i uvođenje načela dobrog upravljanja nije prioritet za nadležne institucije na centralnom i lokalnom nivou.

## 2.2. Usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova i ostvarenje ciljeva Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije

Obaveza usvajanja lokalnih antikorupcijskih planova, pored Akcionog plana za poglavlje 23, utvrđena je i Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije. Kao što je navedeno, usvajanje antikorupcijskih planova na lokalnom nivou predstavlja jedan od ciljeva Nacionalne strategije, u oblasti političkih aktivnosti.

---

*Cilj 3.1.5. Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije:  
„Usvojeni pokrajinski i lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije čije sprovođenje nadziru stalna radna tela pokrajinskih, odnosno lokalnih skupština“.*

---

Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije Vlada je usvojila 25. avgusta 2013. godine i njime su detaljno predviđene aktivnosti, odgovorne institucije, indikatori, rokovi i resursi za realizaciju ciljeva Strategije. Akcioni plan je revidiran 2016. godine.

Akcionim planom Strategije za borbu protiv korupcije kao indikator uspešnosti u realizaciji cilja 3.1.5. utvrđeno je „dosledno sprovođenje zaključaka pokrajinskih i lokalnih skupština donetih na osnovu godišnjih izveštaja stalnih radnih tela skupštine o sprovođenju pokrajinskih i lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije“.<sup>25</sup> U odnosu na indikator koji je predviđen Akcionim planom za poglavlje 23 (usvojeni lokalni akcioni planovi i obrazovano radno telo za njihovo praćenje i sprovođenje), ovaj indikator deluje ambicioznije i podrazumeva ne samo usvajanje lokalnih planova već i praćenje doslednosti u primeni usvojenih dokumenata, kao i efekata rada i uticaja radnih tela zaduženih za praćenje sprovođenja antikorupcijskih planova. Poređenje ova dva indikatora ukazuje i na nivo ambicije akcionih dokumenata o kojima se ovde govori.

---

<sup>24</sup> Na ovaj zaključak direktno upućuje činjenica da je tek 11 jedinica lokalne samouprave uspostavilo radno telo za praćenje sprovođenja antikorupcijskog plana. Usvajanje planova bila je formalna obaveza koju su pojedine lokalne samouprave ispunile, dok bi formiranje radnih tela bio pokazatelj minimuma zainteresovanosti za sprovođenje mera predviđenih planovima.

<sup>25</sup> Akcioni plan Strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, cilj 3.1.5.

Dok je za uspešnu realizaciju aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23 dovoljno da lokalni antikorupcijski planovi budu usvojeni, a radna tela formirana, Akcionim planom za Strategiju borbe protiv korupcije traži se i analiza efekata usvojenih dokumenata, odnosno od odgovornih institucija zahteva se da utvrde u kojoj je meri realizovana aktivnost doprinela prevenciji korupcije i ocene da li delovanje radnih tela ostvaruje efekte u prevenciji korupcije. Međutim, imajući u vidu da cilj 3.1.5. Strategije nije ostvaren, a aktivnost 2.2.10.37. nije realizovana, u ovom trenutku navedeni indikatori ne omogućavaju merenje efekata javnih politika u oblasti prevencije korupcije, bar kada govorimo o uspostavljanju institucionalnih mehanizama na nivou lokalnih samouprava.

U Akcionom planu Strategije za borbu protiv korupcije predviđene su i posebne aktivnosti, indikatori na nivou aktivnosti, utvrđeni rokovi i potrebni resursi za sprovođenje aktivnosti. Izrada modela antikorupcijskog plana i analize pojava oblika korupcije na lokalnom nivou predviđena je Akcionim planom za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije, kao i Akcionim planom za poglavlje 23. Obe aktivnosti su realizovane, sa izvesnim kašnjenjem u odnosu na rokove planirane Akcionim planom za Strategiju borbe protiv korupcije. Kašnjenje u realizaciji mera i aktivnosti predviđenih Akcionim planom za Strategiju borbe protiv korupcije potrebno je dovesti u vezu sa problemom kašnjenja u realizaciji Akcionog plana za poglavlje 23, jer poređenje ova dva dokumenta ukazuje na to da su odgovorne institucije još 2013. godine bile upoznate sa obavezama koje predstoje razvoju mehanizama za prevenciju korupcije, pa mere predviđene Akcionim planom za poglavlje 23 nisu bile neočekivane za nadležne organe na centralnom nivou, kao ni za lokalne samouprave.

Akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije predviđen je rok od 30 meseci za pripremu predloga lokalnih antikorupcijskih planova i dodatna četiri meseca za njihovo usvajanje i formiranje radnih tela za praćenje. Ovi rokovi, iako nisu dostignuti, deluju realističnije u odnosu na one predviđene Akcionim planom za poglavlje 23. Prema Akcionom planu za sprovođenje Strategije od trenutka izrade modela antikorupcijskog plana lokalnim samoupravama ostavljeno je šest meseci da izrade predloge antikorupcijskih planova i deset meseci da planove usvoje u skupštini. Pored usvajanja lokalnih antikorupcijskih planova, Akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije predviđena je i edukacija odbornika lokalne skupštine i drugih službenika na lokalnom nivou o antikorupcijskim mehanizmima, načinu i značaju nadzora nad sprovođenjem pokrajinskog i lokalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije (mera 3.1.5.3).

Plan i program obuke trebalo je da bude izrađen u roku od 18 meseci od usvajanja Akcionog plana, a predviđeno je njegovo trajno sprovođenje. Na taj način bilo bi omogućeno da administrativni kapaciteti na lokalnom nivou počnu da jačaju i pre samog usvajanja antikorupcijskih planova.

Još jedna mera bitna za uspostavljanje institucionalnih mehanizama za prevenciju korupcije na lokalnom nivou predviđena je Akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i odnosi se na kampanju za informisanje građana o mehanizmima pokrajinskog i lokalnog antikorupcijskog plana. Kampanja je trebalo da bude pripremljena i sprovedena u roku od dve godine od usvajanja Akcionog plana, odnosno trebalo je da prethodi procesu usvajanja lokalnih antikorupcijskih planova. Kampanja nije predviđena Akcionim planom za poglavlje 23, što i nije od suštinskog značaja, jer Strategija za borbu protiv korupcije sa akcionim planom, kao i Akcioni plan za poglavlje 23 predstavljaju zajedničke segmente normativnog i strateškog okvira za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji.

Agencija za borbu protiv korupcije izradila je plan kampanje o mehanizmima lokalnog i pokrajinskog antikorupcijskog plana u novembru 2017.<sup>26</sup> Prema planu aktivnosti kampanja će biti realizovana u 2018. godini. Do kraja jula 2018. planirano je da se obave pripremne aktivnosti, dok su komunikacija sa lokalnim samoupravama, okrugli stolovi i konferencije, kao i sprovođenje medijske strategije predviđeni od avgusta do novembra 2018. godine. Kako su promotivne aktivnosti u kampanji predviđene tek za drugu polovinu godine, u ovom trenutku se ne može oceniti uspešnost u realizaciji ove mere.

Agencija je zaključila da bi „promovisanje i popularizacija mehanizama antikorupcijskih planova bili uspešniji ukoliko bi se obezbedilo angažovanje agencije za odnose sa javnošću koja bi kreirala kampanju i razvila njen kreativni koncept“.<sup>27</sup>

Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za 2017. godinu sadrži informacije o uspešnosti u realizaciji aktivnosti predviđenih strategijom, odnosno, onih mera i aktivnosti čije praćenje nije predviđeno Akcionim planom za poglavlje 23.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Agencija za borbu protiv korupcije: Plan kampanje o mehanizmima lokalnog i pokrajinskog antikorupcijskog plana, novembar 2017: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2014/09/Program-i-plan-kampanje.pdf>

<sup>27</sup> Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za 2017. godinu, str. 26.

<sup>28</sup> Agencija za borbu protiv korupcije, Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji i Revidiranog akcionog plana za njeno sprovođenje za 2017. godinu, mart 2018: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2018/03/Izvestaj-o-sprovođenju-nacionalne-strategije-za-2017.pdf>

Kada je reč o obukama za odbornike lokalne skupštine i druge službenike na lokalnom nivou (mera 3.1.5.1.a), u Izveštaju je navedeno da su samo dve lokalne samouprave (Surdulica i Požarevac) izvestile da su sačinile program obuke, dok niti jedna lokalna samouprava nije izvestila o realizaciji obuka.<sup>29</sup>

Za izradu planova obuke i njihovo sprovođenje bili su odgovorni predsednici opština i gradonačelnici.<sup>30</sup> Neuspeh u realizaciji ove mere delimično je u vezi sa činjenicom da je tek 67 jedinica lokalne samouprave usvojilo antikorupcijske planove do marta 2018.

Međutim, zaključak koji se neumoljivo nameće jeste da neuspešnost u realizaciji mera predviđenih Strategijom nema mnogo veze sa redosledom koraka u sprovođenju aktivnosti, već sa odnosom nosilaca političkih funkcija i odgovornih organa javnih vlasti prema strateškim i akcionim dokumentima, i prema prevenciji korupcije uopšte. Razlog za neuspeh u realizaciji aktivnosti 2.2.10.37. iz Akcionog plana za poglavlje 23 trebalo bi tražiti među istim uzrocima – neodgovornom odnosu prema obavezama koje su utvrđene strateškim i akcionim dokumentima. Nepoštovanje rokova i odsustvo odgovornosti organa i nosilaca javnih funkcija, koji su bili odgovorni za sprovođenje Strategije, dovelo je do ponavljanja istih problema i u sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23. I posledice su iste – institucionalni mehanizmi za prevenciju korupcije na lokalnom nivou nisu unapređeni, što će dodatno onemogućiti transformaciju uprave u skladu sa načelima dobrog upravljanja, demokratizaciju i decentralizaciju i na kraju – usvajanje vrednosti i standarda koji mogu da doprinesu boljem životu građana Srbije i razvoju lokalnih zajednica.

Neuspeh u realizaciji aktivnosti 2.2.10.37. iz Akcionog plana za poglavlje 23 posledica je i formalističko-tehnokratskog pristupa u sprovođenju obaveza u procesu pristupanja EU. Podaci o broju usvojenih planova i formiranih radnih tela pokazuju loše strane ovakvog pristupa. Nedovoljna analiza realnih kapaciteta lokalnih samouprava i usmerenost ka realizaciji aktivnosti<sup>31</sup> u predviđenom roku, a ne ka kvalitetu procesa i ishodu, kao i nedovoljna koordinacija sa lokalnim nivoom i nezadovoljavajuća komunikacija sa javnošću, kumulativno su doprineli ne samo neuspehu u realizaciji aktivnosti već i stvaranju okruženja koje neće omogućiti da lokalni antikorupcijski planovi obezbede prevenciju korupcije na lokalnom nivou.

---

<sup>29</sup> Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za 2017. godinu, str. 24.

<sup>30</sup> Akcioni plan za Strategiju borbe protiv korupcije, mera 3.1.5.4.

<sup>31</sup> Ovde se misli na utvrđivanje rokova u Akcionom planu, odsustvo primene mera mitigacije u slučajevima kada je očigledno da rokovi nisu realni, usmerenost ka formalnom ispunjenju cilja – usvojiti lokalne planove bez obzira na njihov kvalitet.

### 3. „Lokalni antikorupcijski planovi po meri jedinice lokalne samouprave“ – Preporuke za primenu i usvajanje lokalnog antikorupcijskog plana

Rezultat procesa usvajanja lokalnih antikorupcijskih planova trebalo bi da budu „lokalni antikorupcijski planovi po meri jedinice lokalne samouprave“, ni manje od toga, jer to znači da lokalna samouprava može i treba, a ne želi nešto da sprovede, niti više od toga, jer to znači da propisano neće moći da bude sprovedeno, uprkos želji ili potrebi.<sup>32</sup> Već tokom izrade planova otkrivaju se procesne karakteristike uspostavljanja mehanizma za prevenciju korupcije i *ambicija* lokalnih samouprava. Proces izrade posebno otkriva u kojoj su meri organi odgovorni u lokalnoj samoupravi bili spremni da vrednosti transparentnosti, participativnosti i odgovornosti ugrade u sopstvenu zajednicu. Iako je Model lokalnog antikorupcijskog plana isticao participativnost kao ključnu vrednost, sugerišući organima lokalne samouprave da maksimalno iskoriste lokalne resurse i uključe lokalne aktere, proces izrade planova u 15 analiziranih gradova i opština bio je gotovo u potpunosti u rukama organa lokalne samouprave.

Model sadrži okvir i minimalne standarde koje bi lokalna samouprava trebalo da usvoji, u skladu sa svojim nadležnostima, ali i specifičnim potrebama lokalne zajednice, dok je donosiocima odluka na lokalnom nivou ostavljen prostor da sopstvene lokalne planove unaprede, dopune i prilagode lokalnom kontekstu. Tu leži i objašnjenje odnosa lokalnih antikorupcijskih planova i obaveza koje za jedinice lokalne samouprave proističu iz Akcionog plana za poglavlje 23.<sup>33</sup>

Usaglašenost lokalnog antikorupcijskog plana sa izrađenim Modelom, u tom smislu, nije trebalo posmatrati kao formalnu obavezu, što bi rezultiralo prepisivanjem Modela bez suštinskog prihvatanja, već kao proces usvajanja i prihvatanja načela dobrog upravljanja i njihove primene u jedinicama lokalne samouprave, odnosno transfer standarda i vrednosti kroz proces pristupanja Evropskoj uniji.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Miloš Mojsilović, Model lokalnog antikorupcijskog plana sa uputstvima za izradu, sprovođenje i praćenje, Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd 2017, str. 20.

<sup>33</sup> Kao i iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (prim. aut.).

<sup>34</sup> Van domašaja ove analize ostaje pitanje da li je lokalni antikorupcijski plan najpogodnije rešenje za uspešnu transformaciju ka zajednicama u kojima korupcija predstavlja društveno neprihvatljivo ponašanje i u kojima postoje razvijeni i funkcionalni mehanizmi za prevenciju korupcije. Predmet analize je procena ispunjenosti obaveza iz Akcionog plana za poglavlje 23, dok je odluka o primeni ovog instrumenta doneta u ranijoj fazi procesa kreiranja instrumenata političke borbe protiv korupcije (prim. aut.).

Drugim rečima, kroz proces izrade, usvajanja i primene antikorupcijskih planova trebalo bi da se sprovede i svojevrsna društvena transformacija i promena pravila igre na lokalnom nivou. Lokalne samouprave ohrabrene su da dopune lokalni antikorupcijski plan oblastima koje nisu obuhvaćene Modelom, kao i da, osmišljavajući i primenjujući konkretne mere i aktivnosti, lokalni plan formulišu u skladu sa svojim potrebama, kapacitetima i resursima.<sup>35</sup>

Imajući u vidu da Model lokalnog antikorupcijskog plana sadrži minimum standarda i preporuke za njihovo usvajanje i primenu u jedinicama lokalne samouprave, u ovom delu dokumenta predstavljene su ključne vrednosti na kojima bi trebalo da se zasnivaju lokalni planovi i poželjni koraci u procesu pripreme, usvajanja i primene lokalnog antikorupcijskog plana.

### *Vrednosti*

Vrednosti na kojima bi trebalo da budu utemeljeni lokalni planovi, kao i proces njihove izrade, usvajanja i primene, uglavnom su iste one na kojima počiva svaki koncept dobrog upravljanja.<sup>36</sup>

- odgovornost – odgovoran proces usvajanja lokalnog antikorupcijskog plana trebalo bi da podrazumeva da su svi učesnici u izradi i primeni plana (lokalna samouprava, funkcioneri i lokalni službenici, javna preduzeća, civilno društvo i građani) svesni svoje uloge i odgovornosti u njegovom kreiranju i sprovođenju. Takođe, odgovornost podrazumeva da je lokalni antikorupcijski plan shvaćen kao unutrašnja potreba lokalne zajednice, a ne kao nametnuta obaveza.<sup>37</sup> Odgovoran odnos prema procesu usvajanja i primene lokalnog antikorupcijskog plana podrazumeva razumevanje aktera da plan predstavlja instrument za prevenciju i unapređenje borbe protiv korupcije. Odgovornost se, između ostalog, manifestuje i kroz spremnost donosilaca odluka na lokalnom nivou da odgovornost koja prističe iz zakonom poverenih nadležnosti<sup>38</sup> podele sa akterima u zajednici, odnosno da transparentnim i participativnim procesom omoguće zainteresovanim akterima da učestvuju u izradi i praćenju primene plana;

---

<sup>35</sup> Model lokalnog antikorupcijskog plana sa uputstvima za izradu, sprovođenje i praćenje, str. 21.

<sup>36</sup> Isto, str. 12.

<sup>37</sup> Isto, str. 12.

<sup>38</sup> Izrada i usvajanje lokalnog antikorupcijskog plana u formalnom smislu je obaveza nadležnih organa jedinice lokalne samouprave.

- transparentnost – celokupan proces usvajanja, primene i praćenja primene plana potrebno je učiniti što otvorenijim i dostupnijim javnosti. Javnost bi trebalo da ima mogućnost i pravo da zna kako je usvojen plan i koji su efekti njegovog sprovođenja;<sup>39</sup>
- participacija – u izradu i praćenje primene plana potrebno je uključiti sve bitne lokalne aktere, a posebno organizacije civilnog društva, profesionalna i strukovna udruženja, medije, sindikate, neformalne grupe i građane;<sup>40</sup>
- efikasnost i efektivnost – usvajanje, primena i praćenje sprovođenja plana potrebno je sprovesti u skladu sa raspoloživim resursima i kapacitetima, i u utvrđenom roku, tako da se ostvare maksimalni učinci i efekti;<sup>41</sup>
- proaktivnost, autentičnost i poštovanje specifičnosti lokalne zajednice – jedinice lokalne samouprave trebalo bi da tokom izrade lokalnih planova prepoznaju šta je to na šta mogu sami da utiču, šta mogu da promene i regulišu na lokalnom nivou,<sup>42</sup> odnosno da utvrde mere i aktivnosti koje su u nadležnosti lokalne samouprave i da kroz njihovu precizniju razradu omoguće razvoj preventivnih mehanizama u skladu sa specifičnostima lokalne zajednice. Ukratko, Model je osnova koju bi trebalo razraditi i dopuniti tako da plan odgovara potrebama lokalne zajednice i služi za prevenciju pojava korupcije koje su specifične za lokalnu zajednicu.

### *Preporuke za primenu i usvajanje lokalnog antikorupcijskog plana*

U Modelu lokalnog antikorupcijskog plana opisani su koraci i tok usvajanja i praćenja primene plana. Ovi su koraci poželjni i uočeni kao potrebni, dok je svakoj lokalnoj samoupravi prepušteno da opisane korake sledi u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima.

### *Formiranje i zadaci radne grupe*

Prvi korak u sačinjavanju lokalnog antikorupcijskog plana jeste formiranje radne grupe za njegovu izradu. Uvažavanje specifičnosti lokalne zajednice u ovom koraku se ogleda u uključivanju važnih aktera iz lokalne zajednice u posao radne grupe. Budući da će većinu mera i aktivnosti iz plana sprovođiti organi i službe lokalne samouprave, njihovo uključivanje u radnu grupu smatralo se neophodnim.

---

<sup>39</sup> Isto, str. 12.

<sup>40</sup> Isto, str. 13.

<sup>41</sup> Isto, str. 13.

Analiza podataka iz Izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 pokazuje da je navedena vrednost u priličnoj meri zanemarena jer očekivana aktivnost nije sprovedena ni godinu dana nakon utvrđenog roka, što dovodi u pitanje i efekte primene lokalnih planova, posebno ako se ima u vidu da radna tela za praćenje sprovođenja planova nisu formirana ni u lokalnim samoupravama gde su planovi usvojeni.

<sup>42</sup> Model lokalnog antikorupcijskog plana, str. 13.

Modelom je predviđeno da u radnu grupu obavezno budu uključeni predstavnici civilnog društva, posebno ona udruženja koja se bave borbom protiv korupcije i sličnim temama.

Takođe, u radnu grupu trebalo bi uključiti druga udruženja, antikorupcijska tela i/ili tela za praćenje primene etičkog kodeksa (tamo gde ona postoje),<sup>43</sup> predstavnike javnih preduzeća, sindikata i drugih organa i organizacija koji mogu da doprinesu izradi kvalitetnog lokalnog antikorupcijskog plana.

Imajući u vidu veliki broj aktera čije se uključivanje smatra potrebnim Modelom je predviđeno da se tokom izrade lokalnog plana organizuju radni sastanci, konsultacije i druge aktivnosti, čime će biti omogućeno učešće važnih lokalnih aktera, a da se pri tome obezbedi efikasnost radne grupe. Prilikom javne rasprave potrebno je obezbediti učešće svih važnih aktera u zajednici, što podrazumeva proaktivni pristup organa lokalne samouprave, ali i adekvatan vremenski okvir za javnu raspravu. Kako je nemoguće sve bitne i zainteresovane aktere direktno uključiti u stalni sastav radne grupe, lokalne samouprave trebalo bi da posebnu pažnju posvete informisanju i podsticanju javnosti da učestvuje u izradi lokalnog antikorupcijskog plana kroz javni uvid i javnu raspravu.

Zadatak radne grupe bio je da analizira Model, kao i druge dokumente javne politike koji se odnose na borbu protiv korupcije, zatim da uporedi Model sa već postojećim lokalnim antikorupcijskim dokumentima (ukoliko postoje), pa da nakon toga utvrdi koje će elemente Modela preuzeti i uključiti u lokalni plan, kao i da, na temelju prethodne analize, utvrdi ostale elemente lokalnog plana za konkretnu lokalnu samoupravu. Iako to Modelom nije izričito navedeno, zadatak radne grupe je i da uzme u obzir uočene rizike i pojavne oblike korupcije i da, u skladu sa tim, predvidi mere i aktivnosti u lokalnom antikorupcijskom planu.

Kada je reč o merama koje lokalna samouprava već sprovodi, ili postojećim dokumentima koja obezbeđuju prevenciju korupcije na lokalnom nivou, zadatak radne grupe je da usaglasi postojeće aktivnosti sa lokalnim planom i objasni njihov odnos, a ne da preporuči usvajanje nečega što već postoji. One lokalne samouprave koje već imaju dokumenta u oblasti borbe protiv korupcije imaju zadatak da kroz delovanje radne grupe usaglase postojeća dokumenta sa novim antikorupcijskim planom i kroz usvajanje novog plana obezbede nastavak primene postojećih mera. Drugim rečima, sve jedinice lokalne samouprave imale su obavezu da usvoje novi antikorupcijski plan u skladu sa Modelom.

---

<sup>43</sup> Isto, str. 22.



Tokom konsultacija sprovedenih za potrebe ove analize aktuelizovano je pitanje odnosa lokalnih antikorupcijskih planova i planova integriteta. Jedinice lokalne samouprave, organi i službe u lokalnoj samoupravi, javna preduzeća i drugi organi i organizacije na lokalnom nivou imaju zakonsku obavezu da usvoje i realizuju mere predviđene planovima integriteta.<sup>44</sup>

Plan integriteta je dokument koji predstavlja rezultat samokontrole institucije u cilju održanja i poboljšanja integriteta, transparentnosti i profesionalne etike. Plan integriteta čine mere pravne i praktične prirode kojima se sprečavaju, umanjuju i otklanjaju rizici za nastanak i razvoj:

- etičkih i profesionalno neprihvatljivih postupaka,
- koruptivnih postupaka i korupcije i
- drugih nepravilnosti.<sup>45</sup>

Plan integriteta je dokument koji, kao i lokalni antikorupcijski plan, predstavlja instrument za prevenciju korupcije. Pored činjenice da je usvajanje planova integriteta zakonska obaveza, ova dva dokumenta razlikuju se po određenim formalnim karakteristikama, dok u pogledu sadržaja mogu imati brojne zajedničke elemente. Planove integriteta usvajaju jedinice lokalne samouprave, ali i drugi organi, organizacije i službe na lokalnom nivou. Planovi integriteta doprinose da javni funkcioneri, zaposleni i radno angažovani poštuju zakone, kodekse ponašanja i etički deluju s ciljem izbegavanja korupcije i poboljšanja rada,<sup>46</sup> pa su usmereni ka razvijanju profesionalne etike kod pojedinaca koji obavljaju određene poslove u organima javne vlasti ili su na određenim funkcijama. Kao i lokalni antikorupcijski plan, plan integriteta sadrži procenu rizika korupcije i mere koje bi trebalo preduzeti kako bi se otklonio i sprečio rizik.

Prema uputstvima iz Modela lokalnog antikorupcijskog plana, zadatak radne grupe je da analizira plan integriteta (ukoliko je usvojen na nivou lokalne samouprave), i sve mere za prevenciju korupcije predviđene planom integriteta uključi u lokalni antikorupcijski plan, utvrdi iste rokove i odgovorna lica kao i u važećem planu integriteta.

---

<sup>44</sup> Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije („Sl. glasnik RS“, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US), čl. 58–61.

<sup>45</sup> Agencija za borbu protiv korupcije, Smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta, Beograd 2010.

<sup>46</sup> Agencija za borbu protiv korupcije, Smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta, „Službeni glasnik RS“, br. 95 od 30. novembra 2016, 56 od 7. juna 2017, čl. 2.

Iako je Modelom predviđeno da se na ovaj način izbegne dupliranje aktivnosti i pojača eksterni nadzor nad sprovođenjem antikorupcijskih mera, ostaje utisak da u procesu razvoja mehanizama za prevenciju korupcije na lokalnom nivou institucije odgovorne za izradu i sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23 nisu posvetile dovoljnu pažnju usklađivanju procesa izrade lokalnih antikorupcijskih planova i planova integriteta.

Agencija za borbu protiv korupcije donela je Smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta 30.11.2016. godine. Danom objavljivanja ovih smernica u „Službenom glasniku RS“ br. 96/16 započeo je drugi ciklus izrade plana integriteta.

Svaka opština bila je u obavezi da u ovom ciklusu donese plan integriteta, a odluku o njegovom usvajanju prosledi Agenciji za borbu protiv korupcije putem posebne internet aplikacije za čiju je upotrebu Agencija prosledila uputstvo opštinama. Rok za dostavljanje ovog dokumenta elektronskim putem istekao je 31.10.2017. godine. Opštinama je ostavljena mogućnost da prilikom unošenja plana integriteta u aplikaciju izaberu opciju da ovaj dokument bude javno dostupan. Ovu mogućnost iskoristile su jedino opština Svrlijig i opština Gadžin Han.

U cilju prikupljanja i provere podataka za potrebe ove analize, prosleđeni su zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja na adresu jedanaest opština koje su Agenciju obavestile da su usvojile plan integriteta. Zahtevi su sadržali upit o tome da li je opština usvojila plan integriteta, kao i zahtev za uvid u taj plan. U zakonom propisanom roku na ovaj zahtev su odgovorile i zatraženu dokumentaciju prosledile opštine: Dimitrovgrad, Doljevac, Babušnica, Ražanj, Svrlijig, Piroć, Kuršumlija, Gadžin Han, Aleksinac i Blace.

Radna grupa u završnoj fazi procesa izrade antikorupcijskog plana sačinjava izveštaj koji sadrži informacije o tome koje je mere predviđene Modelom uvrstila u lokalni antikorupcijski plan, odnosno koje mere nisu preuzete, uz objašnjenje zašto je takva odluka. Izveštaj o izradi lokalnog antikorupcijskog plana trebalo bi da bude dostupan javnosti.

#### *Javna rasprava o nacrtu lokalnog antikorupcijskog plana*

Izrada lokalnog antikorupcijskog plana trebalo bi da bude utemeljena na vrednostima transparentnosti i participacije i nakon kreiranja nacrtu plana potrebno je sprovesti javnu raspravu i omogućiti svim zainteresovanim građanima da se upoznaju sa sadržajem plana, te dostave svoje komentare i predloge u odnosu na predmetni dokument. Pravila za sprovođenje javne rasprave nisu precizirana osim što je u samom Modelu (mera 1.1.3)<sup>47</sup> opisan minimum standarda za održavanje javnih rasprava.

---

<sup>47</sup> Model lokalnog antikorupcijskog plana, str. 28.

Prema meri 1.1.3, lokalna samouprava trebalo bi da obezbedi objavljivanje poziva na javnu raspravu (sa informacijama o trajanju i načinu sprovođenja javne rasprave) i objavljivanje nacrtu akta koji je predmet javne rasprave. Pored toga, tokom javne rasprave trebalo bi organizovati najmanje jedan javni skup kome će prisustvovati službenik ili funkcioner lokalne samouprave odgovoran za usvajanje akta. Nakon održane javne rasprave nadležni organ ili služba u lokalnoj samoupravi trebalo bi da objavi izveštaj koji sadrži sve predloge i komentare prikupljene tokom javne rasprave, kao i obrazloženje o postupanju sa predlozima.

Iako je reč o minimalnim standardima i procedurama koje su već usvojene na centralnom nivou vlasti, sprovođenje javnih rasprava o nacrtima lokalnih antikorupcijskih planova predstavljalo je prvi izazov i ispit spremnosti lokalnih samouprava da istinski primenjuju mere za prevenciju korupcije i obezbede usvajanje vrednosti transparentnosti i participativnosti prilikom izrade lokalnih antikorupcijskih planova.

Jedan od prvih izazova tiče se trajanja javne rasprave, jer to pitanje nije uređeno Modelom. Ako bi lokalne samouprave sledile primer Agencije u postupku javnog uvida prilikom izrade Modela lokalnog antikorupcijskog plana, javna rasprava trebalo bi da traje najmanje 15 dana. Međutim, imajući u vidu da korupcija predstavlja pojavu koja veoma interesuje javnost, kao i prilično nerazvijenu praksu javnih rasprava na lokalnom nivou, rok od 15 dana mogao bi da bude kratak. Kada utvrđuju trajanje javne rasprave, lokalne samouprave trebalo bi da imaju u vidu željene ishode javne rasprave, kao i uputstva za izradu Modela antikorupcijskog plana, kojima se predviđa učešće svih važnih lokalnih aktera u izradi plana. Minimum zahteva za stavljanje izveštaja o izradi plana javnosti na uvid, pored samog nacrtu, i drugi zahtevi, poput pristupa dokumentaciji, opisani su u Modelu, pa bi lokalne samouprave u tom pogledu trebalo da ih ispune.

#### *Formiranje radnog tela za praćenje primene lokalnih antikorupcijskih planova*

Akcionim planom za poglavlje 23 predviđeno je formiranje radnog tela nadležnog za primenu i praćenje lokalnih antikorupcijskih planova. Agencija za borbu protiv korupcije u Modelu je zauzela stanovište da isto radno telo ne bi trebalo da bude odgovorno za sprovođenje i za praćenje primene planova.<sup>48</sup> Prema mišljenju obrazloženom u Modelu, primena i praćenje primene dva su različita procesa, gde je praćenje primene zapravo kontrolna funkcija, pa telo zaduženo za kontrolu ne može imati nadležnosti da primenjuje plan jer bi, u tom slučaju, kontrolisalo samo sebe.

---

<sup>48</sup> Isto, str. 25.

Drugi argument Agencije odnosi se na okolnost da će većinu aktivnosti predviđenih planom realizovati organi i službe jedinice lokalne samouprave jer su to njihove zakonom utvrđene nadležnosti.

Telo nadležno za praćenje sprovođenja lokalnog plana, prema Modelu lokalnog antikorupcijskog plana, trebalo bi da bude nezavisno od same jedinice lokalne samouprave, njenih organa, funkcionera i službenika.<sup>49</sup> Nezavisnost radnog tela za praćenje sprovođenja plana obezbeđuje se kroz proceduru izbora i imenovanja članova radnog tela. Minimalni zahtevi za izbor i imenovanje članova, prema Modelu<sup>50</sup>, obezbeđuju se na sledeći način:

- imenovanjem komisije za izbor članova radnog tela, predstavnika lokalne samouprave, organizacija civilnog društva, lokalnih medija, građana i organa javnih vlasti koji nisu deo sistema lokalne samouprave. Model sadrži preporuku da predstavnici organa lokalne samouprave ne čine većinu u komisiji za izbor članova radnog tela.
- utvrđivanjem kriterijuma za izbor članova radnog tela i raspisivanjem javnog poziva;
- definisanjem uslova koji obezbeđuju nezavisnost radnog tela od organa i službi jedinice lokalne samouprave (kandidati ne mogu biti nosioci funkcije u političkoj stranci, javni funkcioneri, stalno angažovani u lokalnoj samoupravi);
- komisija sprovodi selekciju i formira rang-listu kandidata koju dostavlja lokalnoj skupštini na usvajanje. Skupština odlučuje o imenovanju radnog tela većinom od ukupnog broja odbornika.

---

<sup>49</sup> Isto, Oblast 17: Obezbeđivanje pravnih, institucionalnih, organizacionih i tehničkih pretpostavki za koordinaciju sprovođenja i praćenje primene lokalnog antikorupcijskog plana, str. 77.

<sup>50</sup> Isto, str 78.

## 4. Analiza primene Akcionog plana za poglavlje 23 u 15 jedinica lokalne samouprave u južnoj Srbiji

Ovo poglavlje sadrži analizu sprovođenja aktivnosti 2.2.10.37. – Skupštine autonomnih pokrajina<sup>51</sup> i lokalnih samouprava usvajaju lokalne akcione planove i obrazuju stalno radno telo za praćenje i sprovođenje lokalnih antikorupcijskih planova, u 15 jedinica lokalne samouprave u južnoj Srbiji, odnosno u Nišavskom, Pirotskom i Topličkom upravnom okrugu. Analizirane izrada i usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova u 15 jedinica lokalne samouprave: gradu Nišu, gradu Pirotu, opštinama Aleksincu, Svrlijgu, Merošini, Ražnju, Doljevcu, Gadžinom Hanu, Beloj Palanci, Babušnici, Dimitrovgradu, Blacu, Prokuplju, Žitorađi i Kuršumliji.

*Tabela 1: Status sprovođenja aktivnosti na usvajanju lokalnih antikorupcijskih planova u 15 jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji (31. jul 2018.)*

Grad/opština	Usvojen plan	Datum usvajanja	Izrađen izveštaj	Formirano radno telo
Niš	x <sup>52</sup>	x	x	x
Pirot	x	x	x	x
Aleksinac	x <sup>53</sup>	x	x	x
Svrlijig	+	20.12.2017.	+	x
Merošina	+	7.3.2018.	+	x
Ražanj	+	23.11.2017.	x	x
Doljevac	+	jul 2017.	+	x
Gadžin Han	x	x	x	x
Bela Palanka	+	x	x	x
Babušnica	+	12.3.2018.	x	x
Dimitrovgrad	+	mart 2018.	+	x
Blace	+	6.8.2017.	x	Objavljen javni konkurs
Prokuplje	x	x	x	x
Žitorađa	+	x	x	x
Kuršumlija	+	22.12.2017.	+	x

<sup>51</sup> Nivo teritorijalne autonomije nije predmet analize.

<sup>52</sup> Aktivnost nije realizovana ili podaci o sprovedenim aktivnostima nisu dostupni

<sup>53</sup> Radna grupa za izradu antikorupcijskog plana za opštinu Aleksinac je formiran Odlukom predsednika opštine br. 020-99, 28. maja 2018. godine.

Jedinice lokalne samouprave odgovorne su za izradu i usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova, dok je Agencija za borbu protiv korupcije odgovorna za nadzor nad sprovođenjem ove aktivnosti i izveštavanje o napretku u sprovođenju aktivnosti. Pored lokalne skupštine, koja je u Akcionom planu za poglavlje 23 navedena kao odgovorna lokalna institucija,<sup>54</sup> u izradu plana uključeni su i drugi organi i službe jedinica lokalne samouprave, i to u fazi izrade, sprovođenja javne rasprave i uspostavljanja radnog tela za praćenje primene lokalnog antikorupcijskog plana.

Prema dostupnim podacima, od 15 analiziranih jedinica lokalne samouprave, 10 je usvojilo lokalne antikorupcijske planove. Imajući u vidu statističke podatke na nivou Republike Srbije (ukupno 67 usvojenih planova), u Nišavskom, Pirotskom i Topličkom okrugu većina jedinica lokalne samouprave delimično je ispunila obavezu iz Akcionog plana za poglavlje 23. Međutim, nijedna opština nije usvojila lokalni plan u roku koji je predviđen Akcionim planom.

Dve lokalne samouprave (Niš i Doljevac) već su imale iskustvo sa usvajanjem antikorupcijskih planova i spadaju u malu grupu od 12 lokalnih samouprava koje su antikorupcijske planove imale pre nego što je usvojen Akcioni plan za poglavlje 23. Grad Niš započeo je izradu novog antikorupcijskog plana i formirana je radna grupa za to. Međutim, u martu 2018. radna grupa prestala je sa radom pošto su članovi Lokalnog antikorupcijskog foruma podneli ostavku na članstvo u radnoj grupi. Nakon toga, prema informacijama iz medija, radna grupa nije održavala sastanke.<sup>55</sup> Lokalni antikorupcijski plan, prema dostupnim informacijama, nije usvojen ni u Pirotu, drugom po veličini gradu koji je obuhvaćen ovom analizom. Lokalni antikorupcijski planovi nisu usvojeni ni u Aleksincu, Gadžinom Hanu ni Prokuplju.

Usvajanje antikorupcijskih planova ne garantuje da su u lokalnoj samoupravi razvijeni mehanizmi za prevenciju korupcije. Zbog toga je ovim dokumentom, kroz kvalitativnu analizu, razmatran postupak izrade i usvajanja planova, dostupnost dokumenata tokom izrade, sastav radne grupe, postupak javne rasprave i formiranje radnog tela za praćenje sprovođenja lokalnih antikorupcijskih planova. Dostupnost izveštaja o procesu izrade antikorupcijskog plana osnovni je pokazatelj transparentnosti procesa i spremnosti nadležnih lokalnih organa da upoznaju javnost sa svim bitnim aspektima izrade plana. Na taj način lokalna samouprava doprinosi usvajanju vrednosti koje su promovisane Modelom lokalnog antikorupcijskog plana, a posebno odgovornosti, transparentnosti i učešću javnosti (participaciji).

---

<sup>54</sup> Akcioni plan za poglavlje 23, str. 199.

<sup>55</sup> Južne vesti, Usvajanje Plana za borbu protiv korupcije u Nišu kasni godinu dana, 3.7.2018: <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Usvajanje-Plana-za-borbu-protiv-korupcije-u-Nisu-kasni-godinu-dana.sr.html>

Jedan od problema u analizi sprovođenja Akcionog plana za poglavlje 23 na lokalnom nivou upravo je bila dostupnost dokumenata na zvaničnom veb-sajtu lokalnih samouprava, te se jedna od preporuka za unapređenje transparentnosti prilikom izrade i sprovođenja antikorupcijskih planova odnosi na uspostavljanje posebne veb-stranice, na kojoj će biti objavljeni svi dokumenti nastali u ovom procesu, izveštaji i preporuke radnog tela za praćenje primene plana, kao i odluke lokalne skupštine i drugih organa i organizacija koje su usvojene na osnovu preporuka i izveštaja radnog tela. Modelom antikorupcijskog plana zamišljeno je da, nakon analize mera predviđenih modelom, lokalne samouprave predvide i druge mere, kojima se doprinosi razvoju preventivnih mehanizama za borbu protiv korupcije. Merom 1.1.4. – Objavljivati opšte akte na internet stranici jedinice lokalne samouprave<sup>56</sup>, lokalnim samoupravama je sugerisano koji bi minimum standarda trebalo da postignu. Međutim, imajući u vidu da su izveštaji o izradi lokalnih antikorupcijskih planova dostupni na veb-sajtu samo u četiri od deset slučajeva jasno je da postoji prostor za unapređenje transparentnosti u sprovođenju antikorupcijskih planova. Objavljivanje izveštaja o izradi antikorupcijskih planova povećava poverenje građana u čitav proces, a obezbeđuje i mogućnost kontinuiranog praćenja napretka u sprovođenju mera predviđenih antikorupcijskim planom.

Formiranje radnog tela za praćenje primene lokalnog antikorupcijskog plana važan je korak u uspostavljanju preventivnih mehanizama za borbu protiv korupcije. U slučaju 10 posmatranih lokalnih samouprava koje su usvojile antikorupcijske planove nema podataka o uspostavljanju radnih tela, ni sprovedenom konkursu za njihov izbor. Jedino je u slučaju opštine Blace dostupan podatak o objavljenom javnom konkursu za izbor članova lokalnog antikorupcijskog tima.<sup>57</sup> Iako postupak izbora članova lokalnog antikorupcijskog tela u opštini Blace predstavlja pozitivan iskorak u ispunjavanju obaveze iz Akcionog plana za poglavlje 23, podaci o formiranju radnog tela nisu dostupni.

---

<sup>56</sup> Model lokalnog antikorupcijskog plana, str. 28.

<sup>57</sup> Javni konkurs za članove Lokalnog antikorupcijskog tela opštine Blace, 16. januar 2018: <http://www.blace.org.rs/oglas-i-konkursi/775-javni-konkurs-za-clanove-lokalnog-antikorupcijskog-tela-opstine-blace.html>

*U nastavku ove analize prikazan je pregled toka izrade i usvajanja lokalnih antikorupcijskih planova u onim opštinama koje su usvojile plan, u skladu sa dostupnim podacima. U slučaju pojedinih opština koje su usvojile lokalne antikorupcijske planove, informacije o javnoj raspravi ni izveštaji o izradi lokalnog antikorupcijskog plana nisu bili dostupni.*

#### 4.1. Opština Merošina

Opština Merošina objavila je poziv na javni uvid u tekst Nacrta lokalnog antikorupcijskog plana na svojoj internet prezentaciji.<sup>58</sup> Izveštaj o izradi antikorupcijskog plana takođe je bio dostupan u elektronskoj formi, ali ne na stranici gde je objavljen javni uvid. Zainteresovanoj javnosti bilo je omogućeno da se upozna sa sadržajem plana od 1. do 6. marta 2018. godine, dok je javna rasprava<sup>59</sup> održana 7. marta. Učesnicima u javnoj raspravi bilo je omogućeno da svoje komentare dostave putem mejla.

Prema podacima iz Finalnog izveštaja o usvajanju lokalnog antikorupcijskog plana opštine Merošina,<sup>60</sup> tokom javnog uvida, kao ni tokom javne rasprave, nije bilo komentara zainteresovane javnosti. Plan je u lokalnoj skupštini usvojen istog dana kada je i održana javna rasprava. Radna grupa za izradu antikorupcijskog plana u opštini Merošina, odnosno radni tim, formirana je rešenjem opštinskog veća 7.12.2017. godine. Radni tim bio je sastavljen isključivo od predstavnika javnih institucija i opštinskih organa sa teritorije opštine. U sastavu radnog tima nije bilo predstavnika organizacija civilnog društva.

Radni tim je svoj posao obavio kroz pet radnih sastanaka. U izveštaju nema podataka o tome da li su na sastanke pozivani drugi akteri iz lokalne zajednice koji nisu predstavnici lokalne samouprave ili drugih javnih institucija.

Imajući ove činjenice u vidu, može se zaključiti da opština Merošina *nije sledila preporuke* iz Modela lokalnog antikorupcijskog plana.

---

<sup>58</sup> Javni uvid u Nacrt Lokalnog antikorupcijskog plana opštine Merošina za period 2017–2018. god.: <http://www.merosina.org.rs/cir/vesti/1/?id=104>

<sup>59</sup> Pod javnom raspravom se u slučaju analiziranih opština najčešće podrazumeva održavanje javnog skupa (prim. aut.).

<sup>60</sup> [Finalni izveštaj o usvajanju lokalnog antikorupcijskog plana opštine Merošina](http://www.merosina.org.rs/cir/vesti/2/?id=107) <http://www.merosina.org.rs/cir/vesti/2/?id=107>



## 4.2. Opština Svrljig

Opština Svrljig je 26. oktobra 2017. godine objavila poziv na javnu raspravu o Nacrtu lokalnog antikorupcijskog plana na svojoj internet prezentaciji.<sup>61</sup> Pored poziva na javni skup, koji je održan 13. novembra 2017. godine, javni poziv ne sadrži informacije o javnom uvidu niti načinu za dostavljanje komentara. Uz obaveštenje o održavanju javne rasprave, na internet prezentaciji objavljen je nacrt lokalnog antikorupcijskog plana. Izveštaj o izradi antikorupcijskog plana bio je dostupan u elektronskoj formi, ali ne na stranici gde je objavljen javni uvid.

Prema podacima iz Izveštaja o usvajanju lokalnog antikorupcijskog plana opštine Svrljig, tokom javnog uvida, kao ni tokom javne rasprave, nije bilo komentara zainteresovane javnosti. Radna grupa za izradu antikorupcijskog plana u opštini Svrljig formirana je 28.9.2017. godine i imala je tri člana, od kojih je jedan koordinator Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj. Za ostala dva člana nisu navedeni drugi podaci, osim imena i prezimena. Radna grupa održala je dva sastanka. U izveštaju nema podataka o tome da li su na sastanke pozivani drugi akteri iz lokalne zajednice.

Imajući ove činjenice u vidu, može se zaključiti da opština Svrljig *nije sledila preporuke* iz Modela prilikom izrade antikorupcijskog plana.

## 4.3. Opština Doljevac

Opština Doljevac najavila je javni uvid u tekst Nacrta lokalnog antikorupcijskog plana na svojoj internet prezentaciji, 8. jula 2017. godine.<sup>62</sup> Izveštaj o izradi antikorupcijskog plana takođe je bio dostupan u elektronskoj formi, ali ne na stranici gde je objavljen javni uvid. Zainteresovanoj javnosti bilo je omogućeno da se upozna sa sadržajem plana od 8. do 17. jula 2017. godine. Međutim, najava javne rasprave nije sadržala informacije o načinima slanja komentara niti podatke o datumu održavanja javne rasprave.

---

<sup>61</sup> Nacrt lokalnog antikorupcijskog plana opštine Svrljig, 26. oktobar 2017:

<http://www.svrljig.rs/2017/10/26/nacrt-lokalnog-antikorupcijskog-plana-opstine-svrljig/>

<sup>62</sup> Javna rasprava o Nacrtu Lokalnog antikorupcijskog plana opštine Doljevac, 8. jul 2017:

[http://www.opstinadoljevac.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=402:javna-rasprava-antikorupcijski-plan&catid=85:2013-01-17-18-57-24](http://www.opstinadoljevac.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=402:javna-rasprava-antikorupcijski-plan&catid=85:2013-01-17-18-57-24)

Prema podacima iz Izveštaja o usvajanju lokalnog antikorupcijskog plana opštine Doljevac, javna rasprava održana je 10. jula i njoj su prisustvovali samo predstavnici organa i organizacija čiji je osnivač lokalna samouprava. Tokom javne rasprave nije bilo komentara u vezi sa nacrtom plana, pa je dokument, nakon sastanka radne grupe, 17. jula 2017. godine, upućen na usvajanje.

Radna grupa za izradu antikorupcijskog plana u opštini Doljevac formirana je 7.6.2017. godine.

Radnu grupu činili su isključivo predstavnici opštinskih organa i službi. Svoj posao obavila je kroz pet radnih sastanaka. U izveštaju nema podataka o tome da li su na sastanke pozivani drugi akteri iz lokalne zajednice. Imajući ove činjenice u vidu, zaključujemo da opština Doljevac *nije sledila preporuke* iz Modela lokalnog antikorupcijskog plana.

#### 4.4. Opština Dimitrovgrad

Na internet prezentaciji opštine Dimitrovgrad objavljene su informacije o javnoj raspravi i javnom uvidu u tekst Nacrta lokalnog antikorupcijskog plana.<sup>63</sup> Pored obaveštenja o javnom uvidu i javnoj raspravi, objavljeni su i nacrt plana, nacrt izmena plana i Izveštaj o izradi antikorupcijskog plana. Zainteresovanoj javnosti bilo je omogućeno da se upozna sa sadržajem plana od 3. do 7. marta 2018. godine. Svoje primedbe i komentare zainteresovani su mogli da dostave elektronskim putem. Prema podacima iz Izveštaja o usvajanju lokalnog antikorupcijskog plana opštine Dimitrovgrad, javna rasprava održana je 9. marta 2018. godine.

Tokom javne rasprave nije bilo komentara u vezi sa nacrtom plana. Radna grupa za izradu antikorupcijskog plana u opštini Dimitrovgrad formirana je 29.12.2017. godine. U izveštaju nema podataka o tome da li su predstavnici civilnog društva uključeni u radnu grupu, jer su navedena samo imena članova radne grupe.

Radna grupa donela je odluku o sprovođenju javne rasprave u martu 2017, ali je ona održana tek naredne godine. Imajući ove činjenice u vidu, zaključujemo da opština Dimitrovgrad *nije sledila preporuke* iz Modela lokalnog antikorupcijskog plana.

---

<sup>63</sup> <http://www.dimitrovgrad.rs/cir/dokumenta/Lokalni%20antikorupcijski%20plan>

#### 4.5. Opština Bela Palanka

Opština Bela Palanka objavila je poziv za javni uvid u Nacrt lokalnog antikorupcijskog plana 5.10.2018. godine.<sup>64</sup> Pored poziva, na internet prezentaciji objavljen je nacrt lokalnog antikorupcijskog plana, ali ne i izveštaj o njegovoj izradi. Zainteresovana javnost mogla je da pregleda nacrt plana od 6. do 8. oktobra, a javna rasprava organizovana je 10. oktobra 2017. godine. Stiće se utisak da je u SO Bela Palanka došlo do zabune u pogledu procedura donošenja, odnosno usvajanja plana integriteta i lokalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije. Na internet prezentaciji ove opštine objavljena je odluka o formiranju radne grupe samo za izradu plana integriteta, zatim sledi odluka o usvajanju plana integriteta i imenovanju lica odgovornog za praćenje sprovođenja plana, dok je kao finalni dokument dat nacrt lokalnog antikorupcijskog plana.

#### 4.6. Opština Žitorađa

Opština Žitorađa najavila je na svojoj internet prezentaciji javnu raspravu o Nacrtu lokalnog antikorupcijskog plana 21. septembra 2017. godine.<sup>65</sup> Javni uvid održan je od 21. do 25. septembra 2017. godine, ali javnost nije upoznata sa načinom slanja komentara i primedbi. Informacije o javnoj raspravi nisu istaknute na internet prezentaciji.

#### 4.7. Opština Babušnica

Lokalni antikorupcijski plan opštine Babušnica usvojen je 12. marta 2018. godine. Radna grupa za njegovu izradu formirana je 10. maja 2017. godine. Pored članova opštinske uprave i javnih preduzeća, u radnu grupu za izradu plana u opštini Babušnica imenovan je i jedan predstavnik udruženja. Izveštaj o procesu izrade lokalnog antikorupcijskog plana nije dostupan na sajtu opštine.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Javni uvid u Nacrt Lokalnog antikorupcijskog plana opštine Bela Palanka, 5.10.2017: <http://www.belapalanka.org.rs/node/2067>

<sup>65</sup> Javna rasprava o Nacrtu Lokalnog antikorupcijskog plana opštine Žitorađa, 21.9.2017: <http://www.zitoradja.org/index.php/285-javna-rasprava-lap>

<sup>66</sup> Izveštaj nije dostavljen ni nakon zahteva za pristup informacijama od javnog značaja iako je opština Babušnica odgovorila na zahtev i dostavila druga dokumenta koja su bila predmet zahteva.

#### 4.8. Opština Blace

Opština Blace usvojila je Lokalni antikorupcijski plan na sednici Skupštine 6. avgusta 2017. godine<sup>67</sup> i 7. decembra 2017. formirala petočlanu komisiju za izbor članova tela za praćenje primene Lokalnog antikorupcijskog plana.<sup>68</sup> Dva člana komisije bili su predstavnici opštinskih organa, jedan član bio je predstavnik pravosudnih organa, jedan je bio predstavnik udruženja građana i jedan predstavnik medija.

Izveštaj o izradi plana nije bio dostupan, pa ne postoje podaci o tome kako su organizovane javne rasprave, niti o načinu formiranja radnog tela za izradu lokalnog antikorupcijskog plana.<sup>69</sup>

#### 4.9. Opština Ražanj

Za izradu lokalnog antikorupcijskog plana opštinsko veće formiralo je desetočlanu radnu grupu, čiji samo jedan član nije predstavnik opštinskih i/ili republičkih organa. Ne postoji evidencija o održanim javnim raspravama i toku izrade nacrtu Lokalnog antikorupcijskog plana. Odluka o usvajanju Lokalnog antikorupcijskog plana opštine Ražanj, kao i sam plan objavljeni su u Službenom listu opštine Ražanj broj 10 od 24. novembra 2017.

#### 4.10. Opština Kuršumljia

Skupština opštine Kuršumljia usvojila je Lokalni antikorupcijski plan na sednici 22. decembra 2017. godine. Lokalni antikorupcijski plan dostupan je u elektronskoj formi na internetu. Međutim, na zvaničnoj internet prezentaciji opštine nije moguće pronaći ovaj dokument, dok je u elektronskoj verziji kao datum izrade označen novembar 2017.<sup>70</sup> Izrada lokalnog antikorupcijskog plana u opštini Kuršumljia otpočela je formiranjem radne grupe za njegovu izradu i praćenje izrade, 22. septembra 2017. godine.<sup>71</sup> Radnu grupu formiralo je opštinsko veće. Na čelu radne grupe nalazio se opštinski pravobranilac.

---

<sup>67</sup> Službeni list opštine Blace 8/17.

<sup>68</sup> Službeni list opštine Blace 13/17.

<sup>69</sup> Opština Blace odgovorila je na zahtev za pristup informacijama i dostavila dokumentaciju o izradi plana, ali nije dostavila izveštaj iako je i ovaj dokument naveden u zahtevu.

<sup>70</sup> Lokalni antikorupcijski plan opštine Kuršumljia: <http://kursumlija.org/wp-content/uploads/2018/03/Lokalni-antikorupcijski-plan-2017-2020.pdf>

<sup>71</sup> Izveštaj o izradi lokalnog antikorupcijskog plana opštine Kuršumljia: <http://kursumlija.org/wp-content/uploads/2018/03/Izvestaj-o-izradi-LAP.pdf>

Radna grupa imala je pet članova. Iz dostupnih dokumenata nije moguće zaključiti da li je u njoj bilo predstavnika civilnog društva. Radna grupa održala je dva sastanka, a, prema podacima iz izveštaja o izradi plana, povodom nacrt lokalnog antikorupcijskog plana održana je javna rasprava 20. novembra 2017. godine. Javna rasprava je 15. novembra najavljena na internet prezentaciji opštine Kuršumlja.<sup>72</sup> Na njoj nije bilo zainteresovanih građana niti je radna grupa dobila bilo kakve komentare i sugestije na nacrt plana.<sup>73</sup> Imajući u vidu podatke iz izveštaja o izradi plana, može se izvesti zaključak da je postupak izrade antikorupcijskog plana opštine Kuršumlja – od prvog sastanka radnog tela do završetka javne rasprave – trajao sedam dana, budući da je u izveštaju navedeno da je prvi sastanak radnog tela održan 13. novembra 2017. godine.

Do završetka istraživanja o primeni Akcionog plana za poglavlje 23 podaci o procesu usvajanja lokalnih antikorupcijskih planova nisu bili dostupni za gradove Niš i Piroć, kao ni za opštinu Gadžin Han. Opštine Aleksinac i Prokuplje dostavile su informaciju da nemaju usvojen antikorupcijski plan.

## 5. Formiranje radnih tela i koordinacija primene antikorupcijskih planova

Aktivnost 2.2.10.37. iz Akcionog plana za poglavlje 23 podrazumeva da skupštine jedinica lokalne samouprave usvajaju lokalne antikorupcijske planove i obrazuju stalno radno telo za praćenje i sprovođenje lokalnih akcionih planova. Za sprovođenje ove aktivnosti predviđen je rok do 30. juna 2017. godine. Budući da ova aktivnost sadrži dve podaktivnosti – usvajanje planova i obrazovanje radnih tela za praćenje i sprovođenje akcionog plana, ispunjavanje obaveza iz Akcionog plana može se oceniti kao uspešno tek kada obe podaktivnosti budu u potpunosti sprovedene.

Podaci o broju jedinica lokalne samouprave koje su usvojile planove i formirale radna tela za praćenje sprovođenja antikorupcijskih planova dostupni su u Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23. Prema podacima iz maja 2018, samo je 11 jedinica lokalne samouprave formiralo radna tela, ali niti jedno od njih nije formirano u skladu sa Modelom koji je izradila Agencija za borbu protiv korupcije.<sup>74</sup> Imajući u vidu te podatke, može se zaključiti da aktivnost 2.2.10.37. iz Akcionog plana nije sprovedena u roku.

---

<sup>72</sup> Javna rasprava povodom nacrt Lokalnog antikorupcijskog plana u opštini Kuršumlja: <https://kursumlija.org/javna-rasprava-povodom-nacrta-lokalnog-antikoruptionskog-plana-u-opstini-kursumlija/>

<sup>73</sup> Izveštaj o izradi lokalnog antikorupcijskog plana opštine Kuršumlja.

<sup>74</sup> Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, maj 2018, str. 492.

Zaključak iz Izveštaja o sprovođenju Akcionog plana koji govori da je aktivnost delimično sprovedena prilično je neprecizan jer jedinice lokalne samouprave nisu formirale radna tela za praćenje sprovođenja planova. Indikator koji pokazuje uspešnost u ostvarivanju Akcionog plana – usvojeni lokalni antikorupcijski planovi i formirano telo za njihovo praćenje i sprovođenje, nije ostvaren.

Na takvu situaciju nailazmo i u slučaju 15 analiziranih jedinica lokalne samouprave u južnoj Srbiji – od 15 lokalnih samouprava niti jedna nije usvojila plan u predviđenom roku, 10 je u međuvremenu usvojilo planove, ali nijedna jedinica lokalne samouprave nije formirala radno telo za praćenje sprovođenja antikorupcijskog plana.

Formiranje radnih tela za praćenje sprovođenja antikorupcijskih planova očigledno se pokazalo kao izuzetno težak zadatak za jedinice lokalne samouprave. Istovremeno, njihovo formiranje bilo je prvi ispit u primeni lokalnih antikorupcijskih planova i pokazatelj spremnosti i sposobnosti lokalnih samouprava da poštuju odredbe plana koji su usvojile.

U narednom delu ovog dokumenta analizirana je primena lokalnih antikorupcijskih planova u odnosu na oblast 17 iz Modela lokalnog antikorupcijskog plana – Obezbeđivanje pravnih, institucionalnih, organizacionih i tehničkih pretpostavki za koordinaciju sprovođenja i praćenja primene lokalnog antikorupcijskog plana.<sup>75</sup> Obuhvatnija analiza primena planova u ovom trenutku nije moguća pošto su planovi nedavno usvojeni. Međutim, formiranje radnog tela za praćenje primene planova logično bi trebalo da bude jedna od prvih sprovedenih aktivnosti i preduslov za uspešno sprovođenje aktivnosti predviđenih planom. Analiza je ovde posvećena utvrđenim rokovima za formiranje radnih tela, i poštovanju tih rokova, kao i stepenu usklađenosti ili odstupanja lokalnih planova u odnosu na Model Agencije za borbu protiv korupcije.

Takođe, analiza utvrđenih rokova, predviđenih resursa i nosilaca aktivnosti (organa lokalne samouprave ili drugih tela) pokazuje kada će lokalni antikorupcijski plan postati operativni dokument, čije se sprovođenje redovno nadzire, odnosno kada će aktivnost predviđena Akcionim planom za poglavlje 23 biti u potpunosti sprovedena. Uspostavljanje funkcionalnog institucionalnog okvira za praćenje sprovođenja lokalnog antikorupcijskog plana direktan je pokazatelj odgovornosti jedinice lokalne samouprave prema preuzetoj obavezi.

---

<sup>75</sup> Kao što je već navedeno, Modelom je lokalnim samoupravama predloženo da praćenje primene plana odvoje od samog sprovođenja plana.

Kako je rok za sprovođenje aktivnosti 2.2.10.37. iz Akcionog plana za poglavlje 23 istekao pre godinu dana, a niti jedna od analiziranih jedinica lokalne samouprave nije formirala radno telo za praćenje primene plana, ovde je posmatrano da li su jedinice lokalne samouprave poštovale rokove koje su utvrdile sopstvenim planovima.

5.1. Mera 17.1.1. – Određivanje lica/tela na nivou jedinice lokalne samouprave koje je zaduženo za koordinaciju odgovornih subjekata u sprovođenju aktivnosti iz lokalnog antikorupcijskog plana

Prva mera u okviru oblasti 17 iz Modela lokalnog antikorupcijskog plana odnosila se na određivanje lica/tela na nivou jedinice lokalne samouprave koje je zaduženo za koordinaciju odgovornih subjekata u sprovođenju aktivnosti iz lokalnog antikorupcijskog plana. Zadatak ovog tela je da vodi računa o rokovima za sprovođenje aktivnosti, da o dospelim rokovima redovno i blagovremeno obaveštava odgovorne subjekte, kao i da vrši usklađivanje rada službenika i organa lokalne samouprave tokom sprovođenja aktivnosti predviđenih planom.<sup>76</sup>

Iz opisa ove mere jasno proističe da bi njena realizacija trebalo da usledi odmah, ili veoma brzo nakon usvajanja plana budući da od njene realizacije zavisi celokupno sprovođenje plana.

Sve analizirane jedinice lokalne samouprave preuzele su ovu meru iz Modela, ali su se opredelile za različita rešenja i prilično različite rokove za njeno sprovođenje.

Opština Merošina je u celosti preuzela ovu meru iz Modela lokalnog antikorupcijskog plana. Prilikom definisanja aktivnosti, opština Merošina se opredelila za formiranje radnog tela za koordinaciju subjekata opštine u procesu sprovođenja aktivnosti predviđenih planom. Opštinsko veće navedeno je kao organ odgovoran za sprovođenje ove mere, pa se nameće zaključak da će radno telo biti formirano pri opštinskom veću. Lokalnim planom nije detaljnije objašnjen način formiranja radnog tela, osim što je dosledno prenet opis mere iz Modela. Značajno je napomenuti da je opština Merošina utvrdila rok od devet meseci za formiranje ovog radnog tela.<sup>77</sup> Uvidom u vremenski okvir za sprovođenje mera iz lokalnog antikorupcijskog plana može se zaključiti da je rok za formiranje radnog tela veoma dugačak jer bi većina aktivnosti predviđenih planom već trebalo da bude sprovedena do kraja 2018.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Model lokalnog antikorupcijskog plana, str. 77.

<sup>77</sup> Kao krajnji rok za sprovođenje mere 17.1.1. utvrđen je 31. decembar 2018, dok je sam lokalni plan usvojen 7. marta iste godine.

<sup>78</sup> Osim mera predviđenih u oblasti br. 17.

Radno telo za koordinaciju aktivnosti u sprovođenju lokalnog antikorupcijskog plana svoju suštinsku ulogu trebalo bi da ostvari u prvih nekoliko meseci od usvajanja plana, kada bi u lokalnoj samoupravi trebalo zaista da se uspostavi koordinacija i funkcionalna saradnja u primeni plana. Nakon što je većina mera već sprovedena, praćenje efekata plana trebalo bi da bude zadatak radnog tela za praćenje sprovođenja plana. Ovako utvrđen rok u opštini Merošina nije u saglasju sa usvojenim vrednostima efikasnosti i efektivnosti, što je promovisano Modelom.

Opština Svrljig je na identičan način utvrdila okvir za sprovođenje mere 17.1.1. sa istim rokovima i odgovornošću veća za formiranje radnog tela za koordinaciju sprovođenja aktivnosti iz svog antikorupcijskog plana. I u slučaju opštine Svrljig može se zaključiti da će aktivnosti utvrđene planom već biti sprovedene do trenutka formiranja tela zaduženog za koordinaciju aktivnosti. U slučaju opštine Svrljig, rok za formiranje radnog tela utvrđenog merom 17.1.1. jeste nešto više od godinu dana jer je lokalni antikorupcijski plan opštine Svrljig usvojen krajem decembra 2017.

Opština Ražanj je takođe utvrdila veoma dug rok za formiranje radnog tela za koordinaciju sprovođenja aktivnosti predviđenih planom. Rok za usvajanje odluke o formiranju radnog tela je 31. jul 2019, odnosno više od godinu dana nakon usvajanja plana. Opštinsko veće je odgovorno za formiranje radnog tela.

Opština Bela Palanka<sup>79</sup> odlučila se da za koordinaciju organa i službi lokalne samouprave u procesu izrade plana formira radno telo koje će imenovati predsednik opštine, do 31. jula 2017. Radno telo za koordinaciju sprovođenja plana u opštini Babušnica trebalo je da formira predsednik opštine i to do 30. aprila 2018. godine, odnosno, nešto više od mesec dana nakon usvajanja plana.

U opštini Doljevac primenjeno je drugačije rešenje. Predsednik opštine odgovoran je za imenovanje lica koje će biti odgovorno za koordinaciju sprovođenja aktivnosti utvrđenih planom. Rok za sprovođenje ove mere značajno je kraći jer je Doljevac utvrdio obavezu predsednika opštine da imenuje odgovorno lice do 30. avgusta 2017, odnosno nekih mesec dana nakon usvajanja plana. I opština Dimitrovgrad opredelila se da umesto radne grupe imenuje lice koje će biti odgovorno za koordinaciju opštinskih organa. Načelnik opštinske uprave zadužen je za imenovanje odgovornog lica, do 30. avgusta 2018, odnosno oko šest meseci nakon usvajanja plana.

---

<sup>79</sup> U slučaju opštine Bela Palanka dostupan je samo nacrt plana (prim. aut.).



U opštini Blace predsednik opštine bio je odgovoran za imenovanje lica koje će koordinirati rad organa i službi lokalne samouprave u sprovođenju aktivnosti iz lokalnog antikorupcijskog plana, i to do 30. avgusta 2017. godine.

U opštini Kuršumljia predsednik skupštine bio je odgovoran za imenovanje lica koje će koordinirati rad lokalnih organa i službi na sprovođenju aktivnosti iz plana, i to odmah po usvajanju plana. U samom planu navedeno je da je odluka već usvojena.

Opština Žitorađa doslovno je prepisala meru 17.1.1. iz Modela bez navođenja rokova ili odgovornih lica za sprovođenje ove mere.<sup>80</sup>

Analizirane opštine primenile su različita rešenja za sprovođenje mere 17.1.1. Osim u slučaju opštine Kuršumljia, gde je predsednik skupštine bio odgovoran za imenovanje lica za koordinaciju aktivnosti predviđenih lokalnim planom, sve lokalne samouprave prepustile su izvršnim organima imenovanje radnog tela ili odgovornog lica. Kada je reč o rokovima, neke opštine odredile su prilično duge vremenske okvire za imenovanje radnog tela/lica za koordinaciju aktivnosti, u nekim slučajevima nakon što će većina aktivnosti već biti sprovedena – ukoliko se opštine budu dosledno držale utvrđenih rokova. Takav pristup suprotan je načelu efikasnosti i efektivnosti jer je koordinacija aktivnosti u samom početku sprovođenja plana od suštinske važnosti za njegovu uspešnu realizaciju. Kako bi plan bio uspešno realizovan, najprihvatljivije rešenje jeste formiranje radnog tela na samom početku procesa, odmah nakon usvajanja plana. Takvo rešenje primenila je opština Kuršumljia. Posebno je neprihvatljivo rešenje da radno telo za koordinaciju aktivnosti bude formirano nakon što je većina aktivnosti sprovedena. Naravno, lokalne samouprave mogle bi da formiraju radna tela i ranije, ali teško da će se to dogoditi, imajući u vidu da ni sami planovi nisu usvojeni na vreme.

## 5.2. Mera 17.1.2. – Formiranje komisije za izbor članova tela za praćenje primene lokalnog antikorupcijskog plana

Drugi korak predviđen Modelom lokalnog antikorupcijskog plana jeste formiranje komisije za izbor članova tela za praćenje primene lokalnog antikorupcijskog plana. Komisija bi trebalo da sprovede konkurs za izbor članova radnog tela koje će nadzirati sprovođenje plana i obezbediti nezavisnu kontrolu nad procesom uspostavljanja mehanizama za prevenciju korupcije. Radno telo trebalo bi da bude nezavisno od organa lokalne samouprave i funkcionera i da doprinese transparentnom i odgovornom procesu sprovođenja plana.

---

<sup>80</sup> Opština Žitorađa je sve mere iz oblasti 17 prenela iz Modela, bez navođenja rokova, odgovornog lica/organa i potrebnih resursa, pa dalju analizu ovog plana u odnosu na oblast 17 nije moguće sprovesti (prim. aut.).

Zbog toga je uloga komisije u ovom procesu veoma značajna. Zadatak komisije je da utvrdi kriterijume i uslove za sprovođenje konkursa i sprovede sâm konkurs, dok lokalna skupština imenuje članove radnog tela, u skladu sa rang listom koju dostavi komisija.

Članovi komisije trebalo bi da budu, pored službenika lokalne uprave, i predstavnici udruženja, medija, građani i predstavnici drugih organa koji nisu deo sistema lokalne samouprave. Predstavnici zainteresovane javnosti trebalo bi da u komisiji čine većinu u odnosu na predstavnike lokalne samouprave.

Pošto je zadatak komisije prilično zahtevan i u slučaju utvrđivanja mere 17.1.2, lokalna samouprava trebalo bi da odredi razumne rokove za formiranje komisije, ali i da omogući da radno telo za nadzor nad sprovođenjem lokalnog antikorupcijskog plana započne sa radom u ranoj fazi primene plana.

Opština Merošina utvrdila je obavezu lokalne skupštine da donese rešenje o formiranju komisije i donese poslovnik o njenom radu. Krajnji rok za usvajanja ovih akata bio je 30. jun 2018, oko četiri meseca nakon usvajanja plana. Iako je formiranje komisije, imajući u vidu kriterijume utvrđene Modelom, zahtevan i složen proces, opština Merošina je za sprovođenje ove mere utvrdila znatno kraći rok od onog za formiranje tela za koordinaciju aktivnosti.

Opština Svrlijig utvrdila je identičan rok kao i opština Merošina, ali je odgovorni organ za formiranje komisije opštinsko veće.

U opštini Doljevac ova je mera tumačena na poseban način. Radna grupa, čiji je zadatak bio izrada lokalnog antikorupcijskog plana, ovlašćena je zaključkom lokalne skupštine za izbor i imenovanje članova radnog tela za praćenje primene lokalnog antikorupcijskog plana. Pošto u radnoj grupi za izradu plana nije bilo predstavnika udruženja, medija ili zainteresovane javnosti, opština Doljevac je u ovom slučaju sasvim odstupila od preporuka iz Modela Agencije za borbu protiv korupcije. Posebno je iznenađenje to što je u izveštaju o izradi plana opština Doljevac navela da je u potpunosti prenela meru 17.1.2. iz Modela. Rok za sprovođenje ove mere u opštini Doljevac bio je 30. avgust 2017. Nije poznato da li je radna grupa sprovela javni konkurs u skladu sa preporukama iz Modela. Prilikom izrade lokalnog plana radna grupa je meru 17.1.2. u celosti poistovetila sa postupkom imenovanja članova radnog tela za praćenje sprovođenja plana, odnosno komisiju čiji je zadatak sprovođenje javnog konkursa i predlaganje članova radnog tela lokalnoj skupštini poistovetila sa samim radnim telom, čiji je zadatak praćenje lokalnog antikorupcijskog plana.

Način na koji su lokalne samouprave interpretirale meru 17.1.2. u svojim lokalnim planovima pokazuje koliko je za njih ovaj posao zaista bio zahtevan i potvrđuje prethodne zaključke o nedovoljnoj koordinaciji centralnog i lokalnog nivoa vlasti i potrebi da se lokalnim samoupravama pruži značajnija pomoć u sprovođenju aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23.

Opština Dimitrovgrad takođe je izvestila da je mera 17.1.2. u potpunosti preuzeta iz Modela. U slučaju ove opštine zadatak nosioca aktivnosti bio je da izabere članove komisije, donese poslovnik o radu i sprovede konkurs za izbor članova komisije. Stoga nije malo iznenađenje što je sama komisija, koja bi trebalo da bude formirana sprovođenjem ove mere, odgovorna za sprovođenje mere 17.1.2. u opštini Doljevac.

Opština Dimitrovgrad delimično je uskladila meru 17.1.2. iz Modela sa lokalnim potrebama, pa je zadatak komisije bio da izabere članove radnog tela koji će pratiti sprovođenje lokalnog antikorupcijskog plana i Etičkog kodeksa ponašanja lokalnih funkcionera. Međutim, činjenica da je na ovaj način opština Dimitrovgrad pokazala nameru da efikasnije uključi radno telo za praćenje sprovođenja lokalnog antikorupcijskog plana i primenu preventivnih mehanizama za borbu protiv korupcije, ostaje nejasno kako bi ova mera uopšte mogla da se sprovede. Rok za sprovođenje mere 17.1.2. u opštini Dimitrovgrad je 30. avgust 2018.

Opština Bela Palanka je u potpunosti preuzela meru 17.1.2. iz Modela Agencije. Odgovornost za njeno sprovođenje predata je predsedniku (nije jasno da li predsedniku opštine ili Skupštine opštine) i Skupštini. Opština Bela Palanka posebno je utvrdila rokove za formiranje komisije (30. jul 2018), usvajanje poslovnika (30. septembar 2018) i sprovođenje konkursa (30. novembar 2018).

Predsednik Skupštine opštine Babušnica bio je odgovoran da do 31. maja 2018. formira komisiju za izbor članova tela za praćenje sprovođenja lokalnog antikorupcijskog plana, što je dva i po meseca nakon usvajanja plana.

Opština Blace formirala je petočlanu komisiju za izbor članova tela za praćenje primene Lokalnog antikorupcijskog plana 7. decembra 2017.<sup>81</sup> U komisiji su se nalazili predstavnici civilnog društva, medija i pravosudnih organa, pa predstavnici lokalne samouprave nisu činili većinu u tom telu. Komisiju je odlukom formirao predsednik opštine.

---

<sup>81</sup> Službeni list opštine Blace 13/17.

Opština Blace je sprovela javni konkurs za izbor članova radnog tela za praćenje sprovođenja lokalnog antikorupcijskog plana. Javni konkurs je u opštini Blace objavljen tri puta, 15. januara, 13. feburara i 2. aprila 2018. Budući da podaci o formiranju radnog tela nisu dostupni, može se zaključiti da ono, nakon tri ponovljena konkursa, nije formirano. Opština Blace sledila je uputstva iz Modela prilikom utvrđivanja kriterijuma za sprovođenje konkursa, ali je zadocnila, odnosno, nije ispunila meru 17.1.3. lokalnog antikorupcijskog plana jer je ovim dokumentom planirano da će forum za praćenje primene plana biti formiran do 31. decembra 2017.<sup>82</sup> Uprkos kašnjenju, procedura koju je primenila, opština Blace može se oceniti kao pozitivan primer u procesu izrade i sprovođenja lokalnih antikorupcijskih planova.

I u opštini Ražanj predsednik opštine odgovoran je za formiranje komisije za izbor članova tela za praćenje primene lokalnog antikorupcijskog plana, ali je rok utvrđen za sprovođenje ove aktivnosti prilično dug (31. decembar 2019), više od dve godine od usvajanja plana.

Kao i u slučaju utvrđivanja rokova za formiranje radnog tela za koordinaciju, opština Kuršumlija utvrdila je obavezu formiranja komisije za izbor članova radnog tela za praćenje sprovođenja plana odmah po usvajanju samog plana. Prema podacima iz plana, opštinsko veće je bilo odgovorno za formiranje komisije dok je sama komisija trebalo da usvoji poslovnik o radu i sprovede konkurs.

Lokalne samouprave, čiji je rad bio predmet analize, na različit način pristupile su realizaciji mere 17.1.2. Očigledno je da su neke od njih imale problem u tumačenju mere predviđene Modelom, pa je mogućnost njenog uspešnog sprovođenja pod znakom pitanja. I u ovom slučaju pojedine opštine odredile su duge rokove za formiranje komisije, što može da utiče na formiranje radnog tela za praćenje sprovođenja plana i njegov rad, te, na kraju, i na uspešno sprovođenje mera za prevenciju korupcije.

---

<sup>82</sup> Lokalni antikorupcijski plan za opštinu Blace, Službeni list opštine Blace 8/17.

### 5.3. Mera 17.1.3. – Imenovanje članova radnog tela za praćenje sprovođenja lokalnog antikorupcijskog plana<sup>83</sup>

Prema dostupnim podacima, niti jedna od analiziranih lokalnih samouprava nije formirala radno telo za praćenje lokalnog antikorupcijskog plana.

Opština Merošina utvrdila je obavezu lokalne skupštine da imenuje članove radnog tela za praćenje sprovođenja lokalnog antikorupcijskog plana do 31. decembra 2018. U tom smislu, Merošina ne kasni sa sprovođenjem mere 17.1.3. Međutim, većina mera predviđenih lokalnim planom trebalo bi da bude sprovedeno do kraja godine, pa ostaje otvoreno pitanje – kakva je suštinska uloga tela za praćenje sprovođenja plana ukoliko bude formirano tek krajem godine? Opština Merošina naglasila je da joj nedostaju kapaciteti za sprovođenje ove mere.

Rok za imenovanje članova radnog tela i u Svrljigu je 31. decembar 2018, više od godinu dana nakon usvajanja plana. Isti rok predvidela je i opština Bela Palanka.

Opština Ražanj je, kao i u slučaju mere 17.1.1. i 17.1.2, utvrdila veoma dug rok za formiranje radnog tela, 31. decembar 2019.

U Svrljigu bi članovi radnog tela trebalo da budu imenovani do kraja avgusta 2018. godine, više od osam meseci nakon usvajanja plana.

Imajući u vidu da je opština Doljevac radnoj grupi za izradu plana dodelila zadataka da izabere članove radnog tela za praćenje sprovođenja lokalnog antikorupcijskog plana, radna grupa je trebalo da izabere članove radnog tela za praćenje sprovođenja plana do kraja 2017. godine. Prema dostupnim podacima, opština Doljevac nije ispunila meru predviđenu sopstvenim planom. Rok za formiranje radnog tela nije poštovala ni opština Babušnica pošto je predvidela da će radno telo biti formirano do 30. juna 2018. Rok koji je predvidela planom nije uspela da dostigne ni opština Blace jer je radno telo trebalo da bude formirano do kraja 2017. godine.

Opština Kuršumlija nije utvrdila krajnji rok za formiranje radnog tela, već je to usloвила završetkom konkursa. Takav način utvrđivanja roka nije u skladu sa vrednostima na kojima je utemeljen proces izrade lokalnih antikorupcijskih planova, jer to dovodi do neizvesnog ishoda mera za prevenciju korupcije.

---

<sup>83</sup> Kako niti jedna od posmatranih jedinica lokalne samouprave nije formirala radno telo za praćenje sprovođenja plana, analizom nisu obuhvaćene mere 17.1.4. – obezbediti neophodne tehničke, kadrovske i materijalne uslove za rad tela za praćenje primene plana; 17.1.5. – usvojiti akte o radu radnog tela za praćenje primene plana; i 17.1.6. – usvojiti akt o načinu praćenja primene plana.

U opštini Dimitrovgrad rok za osnivanje radnog tela ističe 31. avgusta 2018. godine.

Radno telo trebalo bi da prati sprovođenje plana, izveštava o njegovom sprovođenju i omogući javnosti uvid u postignuća lokalne samouprave. Da radna tela postoje, ona bi u ovom trenutku mogla da izveste da mere iz oblasti 17 lokalnih antikorupcijskih planova nisu sprovedene. Međutim, uloga radnih tela se ne iscrpljuje izveštavanjem o ispunjenosti određenih mera predviđenih planom. Radno telo trebalo bi da analizira sprovođenje plana, ponudi nadležnim organima preporuke i savete za sprovođenje onih mera kod kojih su uočene poteškoće i obezbedi podršku u primeni plana.

Formiranje radnih tela za praćenje sprovođenja plana jeste obaveza jasno utvrđena Akcionim planom za poglavlje 23 i tek njenim ispunjavanjem biće u potpunosti sprovedena aktivnost određena Akcionim planom. U ovom slučaju, kod analiziranih lokalnih samouprava uočavaju se dva različita pristupa. Ili su lokalne samouprave predvidele rokove koje nisu uspele da ispune ili su rokovi utvrđeni tako da se dovodi u pitanje svrha postojanja radnog tela. Rezultat je u oba slučaja izostao. Može se zaključiti da jedinice lokalne samouprave, ali ni organi na centralnom nivou nisu na adekvatan način procenili administrativne kapacitete i resurse potrebne za sprovođenje aktivnosti koje su utvrđene Akcionim planom za poglavlje 23, ali i Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije. Izradi lokalnih antikorupcijskih planova pristupilo se *birokratskii formalno*, kao još jednoj obavezi nametnutoj odozgo, obavezi koja nema suštinski značaj za razvoj lokalne zajednice i svakodnevni život građana.

Na problem nedostajućih kapaciteta lokalne uprave ukazala je i Agencija za borbu protiv korupcije 2013. godine, navodeći da u specifične probleme u borbi protiv korupcije spadaju „relativno slabi kapaciteti organa vlasti, koji su u vezi i sa nesrazmerom između poslova koje treba da obavljaju i finansijskih i drugih kapaciteta kojima raspolažu. Druga velika slabost ogleda se u institucionalnom okviru, odnosno u problemima da se uspostave delotvorni kontrolni mehanizmi, koji mogu biti obavezujućeg (npr. budžetska inspekcija, revizija ili zaštitnik građana), ili opcionog karaktera (telo za praćenje primene Etičkog kodeksa funkcionera lokalne vlasti)“.<sup>84</sup>

Efikasno sprovođenje mera koje su utvrđene oblašću 17 lokalnih antikorupcijskih planova trebalo je da omogući sprovođenje svih ostalih mera predviđenih lokalnim antikorupcijskim planovima, da obezbedi transparentnost u realizaciji plana, odgovornost lokalnih vlasti i učešće javnosti u sprovođenju plana.

---

<sup>84</sup> Agencija za borbu protiv korupcije, Verifikacija rizika iz planova integriteta i analiza uspešnosti samoprocene organa javne vlasti – sistem lokalne samouprave, april 2013, str. 7.

Nesprovođenje ovih mera suštinski je pokazatelj neuspeha u uspostavljanju preventivnih mehanizama za borbu protiv korupcije, pre nego podatak o broju usvojenih planova.

Loši rezultati u sprovođenju planova, bar kada je reč o oblasti 17, ukazuju na još jedan ozbiljan problem u uvođenju načela dobrog upravljanja na lokalnom nivou u Srbiji i transformaciji procesa upravljanja javnim politikama. Usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova predstavlja obavezu Republike Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Ta obaveza nije posledica usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU, već aktivnost koju su organi Republike Srbije predvideli kao delotvoran mehanizam za prevenciju korupcije. Usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova i formiranje radnih tela za praćenje sprovođenja, predstavljaju jedan od retkih slučajeva direktnog angažovanja lokalnih samouprava u realizaciji obaveza koje su nastale u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Najčešće su lokalne samouprave i lokalne zajednice pasivni posmatrači usaglašavanja propisa u Republici Srbiji sa pravnim tekovinama Evropske unije.<sup>85</sup> Lokalnim samoupravama je u izradi i sprovođenju lokalnih antikorupcijskih planova omogućeno da same, u skladu sa svojim kapacitetima i u delokrugu svojih nadležnosti, kreiraju lokalne instrumente za prevenciju korupcije. Pomoć u vidu izrađenog Modela lokalnog antikorupcijskog plana očigledno je bila korisna, ali ne i dovoljna.

---

<sup>85</sup> Više o ulozi lokalne samouprave i lokalnih zajednica u procesu pristupanja Evropskoj uniji videti u: Ivana Radić Milosavljević, Uticaj usklađivanja propisa u okviru pregovaračkog poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) na lokalnu samoupravu u Republici Srbiji – Polazna analiza i preporuke, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd 2016; T. Branković, M. Popović, Glas zajednica o EU integracijama: Podsticaj učešću lokalnih zajednica u procesu pristupanja Evropskoj uniji, Trag fondacija, Beograd 2018.

## 6. Građanski nadzor i kontrola planiranja i realizacije lokalnog budžeta

Modelom lokalnog antikorupcijskog plana predviđeno je sprovođenje mera koje doprinose jačanju mehanizama građanskog nadzora i kontrole prilikom planiranja i realizacije lokalnog budžeta (oblast 16).<sup>86</sup> Kako je budžet jedan od ključnih instrumenata za sprovođenje javnih politika na lokalnom nivou, transparentnost u pripremi i realizaciji budžeta, kao i participativni pristup u njegovom kreiranju predstavljaju važne elemente u planiranju i izradi budžeta. Nedovoljna transparentnost i odsustvo eksternog nadzora nad trošenjem budžeta povećavaju rizike korupcije i stvaraju preduslove za zloupotrebu javnog novca.<sup>87</sup>

Lokalne samouprave od 2015. godine izrađuju programske budžete i ova aktivnost obuhvaćena je Akcionim planom za poglavlje 23 u delu gde se predviđaju mere za prevenciju korupcije.<sup>88</sup> Kako jedinice lokalne samouprave nisu bile odgovorne za uspostavljanje sistema programskog budžetiranja, u ovom delu analize posmatrane su mere iz oblasti 16 Modela lokalnog antikorupcijskog plana čiji je cilj uspostavljanje efikasnog sistema informisanja i uključivanja javnosti u proces planiranja i nadzora nad trošenjem lokalnog budžeta. Analiza usvojenih antikorupcijskih planova u posmatranim lokalnim samoupravama obuhvatila je pregled mera kojima se omogućava ostvarenje ovog cilja, usklađenost sa Modelom i rokove za sprovođenje aktivnosti. Primena utvrđenih mera nije bila predmet ove analize, imajući u vidu da su lokalni antikorupcijski planovi usvojeni pre manje od godinu dana, kao i činjenicu da su rokovi za realizaciju aktivnosti veoma široko postavljeni.

U pogledu primene mere 16.1.1. – uspostaviti obavezu informisanja javnosti o fazama i toku budžetskog ciklusa, opština Merošina predvidela je da opštinsko veće usvoji Pravilnik o budžetskom ciklusu, i to do 30. juna 2018. godine. Istim dokumentom trebalo bi da budu utvrđene obaveze adekvatnog uključivanja zainteresovane javnosti u proces planiranja i pripreme budžeta (mera 16.1.2) i obaveza izveštavanja javnosti o realizaciji lokalnog budžeta (mera 16.1.3). Podaci o usvajanju pomenutog dokumenta nisu dostupni.

Građanski budžet jedan je od ključnih instrumenata za povećanje transparentnog prikazivanja budžeta i predstavlja vodič za građane kojima bi trebalo da se približe nadležnosti i način finansiranja poslova u gradovima i opštinama.<sup>89</sup> Ministarstvo finansija je u uputstvu za 2018. godinu preporučilo jedinicama lokalne samouprave da izrađuju građanski vodič kroz budžet kako bi informisale građane o načinu trošenja budžetskih sredstava, budžetskim prihodima i rashodima, izvorima finansiranja i budžetskim korisnicima. Ministarstvo je preporučilo lokalnim samoupravama da vodič kroz građanski budžet objavljuju na svom zvaničnom veb-sajtu.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Model lokalnog antikorupcijskog plana, str. 75.

<sup>87</sup> Isto, str. 75.

<sup>88</sup> Akcioni plan za poglavlje 23, str. 175–178.

<sup>89</sup> Ministarstvo finansija, Uputstvo za pripremu odluke o budžetu lokalne vlasti za 2018. godinu i projekcijama za 2019. i 2020, str. 4: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/lokalna%20vlast/2018/uputstvo%20za%20lokal.pdf>

<sup>90</sup> Isto, str. 4.



Merom 16.1.4. iz Modela lokalnog antikorupcijskog plana predviđeno je uspostavljanje obaveze redovne izrade i objavljivanja građanskog vodiča kroz budžet lokalne samouprave.<sup>91</sup> Opština Merošina predvidela je izradu građanskog vodiča kroz lokalni budžet do 31. decembra 2018. godine, a za ovu aktivnost odgovoran je rukovodilac organizacione jedinice za finansije u lokalnoj upravi.

Opština Merošina je iz Modela u potpunosti preuzela mere koje se odnose na oblast 16, ali, prema dostupnim podacima, do sada nijednu od predviđenih nije realizovala.

Opština Svrlijig je iz Modela u celosti preuzela mere koje se odnose na oblast 16 i utvrdila iste mere i rokove kao i opština Merošina.

Opština Doljevac je iz Modela lokalnog antikorupcijskog plana preuzela samo jednu meru – obavezu izrade i objavljivanja građanskog vodiča kroz budžet. Za ovu meru odgovorno je opštinsko odeljenje za privredu i finansije, do 30. aprila 2019. U izveštaju o usvajanju lokalnog antikorupcijskog plana nalazi se objašnjenje ovakvog pristupa opštine Doljevac. Naime, izrađivači plana smatrali su da opština Doljevac poštuje sve zakonske procedure u ovoj oblasti, te da nije potrebno da dodatno razrađuju mehanizme za povećanje transparentnosti i učešća javnosti u budžetskom procesu.<sup>92</sup>

Opština Dimitrovgrad delimično je iz Modela preuzela mere koje se odnose na oblast 16. Primenu mera 16.1.1 i 16.1.2. opština Dimitrovgrad posmatrala je kao deo šireg procesa uspostavljanja pravnog i institucionalnog okvira za sprovođenje javnih rasprava. U tom smislu predviđena je izrada i usvajanje Odluke o načinu i postupku sprovođenja javnih rasprava i uključivanja građana u proces donošenja odluka, do 31. decembra 2019. U ovom slučaju rok za sprovođenje mera prilično je dug i verovatno neće obuhvatiti budžetski ciklus za 2019. godinu, osim u slučaju da aktivnost bude sprovedena pre utvrđenog krajnjeg roka.

Kada je reč o meri 16.1.3. – obaveza izveštavanja javnosti o realizaciji lokalnog budžeta, opština Dimitrovgrad utvrdila je da pored poštovanja utvrđenih zakonskih obaveza nije potrebno dodatno regulisati ovu oblast na lokalnom nivou. Izrada i objavljivanje građanskog vodiča kroz budžet u ovoj opštini planirani su do kraja 2018. godine.

Kao i u slučaju oblasti 17, opština Žitorađa doslovno je prenela mere iz oblasti 16 u svoj antikorupcijski plan, bez utvrđenih rokova i odgovornih organa, te se ne može smatrati da je u opštini Žitorađa kroz lokalni antikorupcijski plan ojačan mehanizam građanskog nadzora i kontrole budžetskog procesa, niti će ove mere biti moguće sprovesti na osnovu postojećeg plana.

Opština Babušnica je u lokalnom antikorupcijskom planu predvidela samo izradu i objavljivanje građanskog vodiča kroz budžet. Za ovu meru odgovorno je opštinsko odeljenje za finansije, lokalnu poresku administraciju i javne nabavke. Rok za sprovođenje prilično je dug, 30. jun 2019, odnosno više od godinu dana nakon usvajanja plana.

---

<sup>91</sup> Model lokalnog antikorupcijskog plana, str. 76.

<sup>92</sup> Izveštaj o usvajanju lokalnog antikorupcijskog plana za opštinu Doljevac, str. 21.

Skupština opštine Blace bi do 30. septembra 2018. trebalo da usvoji Odluku o sprovođenju akcije uključivanja građana u budžetski proces i pripremu opštinskog budžeta za 2018. godinu i na taj način će sprovesti aktivnosti u odnosu na mere 16.1.1. i 16.1.2. iz Modela. Obaveza izveštavanja javnosti o realizaciji lokalnog budžeta (mera 16.1.3) trebalo bi da bude realizovana kroz usvajanje Uputstva o radu trezora opštine i odluke o budžetu za narednu godinu, do 20. decembra 2018. godine. Izrada građanskog vodiča kroz lokalni budžet predviđena je do 30. aprila 2019. godine.

Opština Ražanj delimično je preuzela mere iz Modela. Informisanje javnosti o fazama i toku budžetskog ciklusa (mera 16.1.1) biće sprovedeno kroz usvajanje pravilnika kojim će se definisati način informisanja o fazama budžetskog ciklusa i praćenje realizacije budžeta, kao i kroz kvalitetniju realizaciju razvojnih strategija. Ova mera biće realizovana do 31. decembra 2019. godine i za to je odgovoran predsednik opštine. I u ovom slučaju u planu opštine Ražanj definisani su veoma dugi rokovi, što iznenađuje ako se ima u vidu da je u planu navedeno kako realizacija ove mere ne zahteva posebne resurse. Takođe, nejasno je zašto kvalitetnije sprovođenje razvojnih strategija zahteva ovako široko postavljene krajnje rokove za realizaciju. Adekvatno uključivanje javnosti u planiranje i pripremu budžeta (mera 16.1.2) biće omogućeno usvajanjem Pravilnika o uključivanju javnosti u budžetski ciklus. Iako ova aktivnost ne zahteva posebne resurse, rok za njenu realizaciju je 31. decembar 2019. godine. Opština Ražanj nije preuzela meru 16.1.3. iz Modela, uz obrazloženje da u postupku izveštavanja javnosti o realizaciji lokalnog budžeta poštuje zakonom utvrđene obaveze. Obaveza izrade i objavljivanja građanskog budžeta u opštini Ražanj biće ispunjena do kraja 2018. godine.

Informisanje javnosti o fazama i toku budžetskog ciklusa (mera 16.1.1) u opštini Kuršumlija biće obezbeđeno usvajanjem pravilnika koji reguliše ovu oblast, do septembra 2020. godine. Istim pravilnikom biće postavljen pravni okvir za adekvatno uključivanje zainteresovane javnosti u planiranje i pripremu budžeta i izveštavanje javnosti o njegovoj realizaciji. Interesantno je da će u opštini Kuršumlija i mera izrade i objavljivanja građanskog vodiča kroz budžet biti ispunjena usvajanjem gorepomenutog pravilnika, a ne samom izradom i objavljivanjem građanskog vodiča. Iako je opština Kuršumlija utvrdila da joj za realizaciju mera iz oblasti 16 nisu potrebni dodatni resursi, rokovi su veoma dugi, do septembra 2020, to jest skoro dve godine nakon usvajanja plana.

Opštine koje su usvojile lokalni antikorupcijski plan pretežno su preuzele mere predložene Modelom. Međutim, pet jedinica lokalne samouprave je za meru 16.1.3. – izveštavanje javnosti o realizaciji budžeta – odlučilo da je ne preuzme uz objašnjenje da već postoje zakonske obaveze izveštavanja o realizaciji budžeta. Lokalne samouprave imaju obavezu da izrađuju izveštaje o realizaciji budžeta, kao i da usvajaju završni račun. Završni račun usvaja lokalna skupština i ovaj dokument objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave. Takođe, kao važan element sprovođenja programskog budžetiranja na lokalnom nivou, stoji da su gradovi i opštine obavezne da izrađuju polugodišnje (za prvih šest meseci) i godišnje izveštaje o učinku programa. Obaveza izrade izveštaja o učinku programa uvedena je nedavno i lokalne samouprave imaju obavezu da izveštavanje o učinku programa uključe u izveštaje o realizaciji budžeta za 2018. godinu.

Posebno je važno informisanje građana o načinu na koji se obezbeđuju sredstva u lokalnom budžetu, jer građani imaju sasvim malo znanja o tome. Opštine su u većini slučajeva predvidele mere za usvajanje akata ili propisa, odnosno za izmenu pravnog i institucionalnog okruženja, dok merâ koje bi podstakle interesovanje građana, povećale participaciju i uključenost javnosti u izradu i praćenje budžeta gotovo da nema. Izuzetak je opština Blace koja je predvidela usvajanje odluke o uključivanju građana u izradu budžeta. Uspostavljanje adekvatnog pravnog okvira za povećanje transparentnosti i participacije jeste važno, ali bez podsticajnih mera za učešće javnosti teško da će uspostavljena pravila dovesti do očekivanih rezultata.

Istraživanje CRTE o učešću građana u demokratskim procesima iz 2017. godine<sup>93</sup> pokazuje da 66% ispitanika smatra da o izvorima finansiranja i načinima na koji se puni budžet lokalne samouprave ne zna ništa ili malo zna, dok samo 12% smatra da o ovom pitanju ima dovoljno znanja. Međutim, 40% njih zainteresovano je za pitanja o lokalnom budžetu, dok 35% tvrdi da je zainteresovano za rad i organizaciju lokalne samouprave. Ipak, kada je reč o aktivnosti građana i spremnosti za učešće, rezultati istraživanja CRTE pokazuju potpuno drugačiji trend. Između 2013. i 2017.<sup>94</sup> oko 90% građana nije preduzelo ili aktivno učestvovalo ni u kakvoj akciji ili inicijativi za rešavanje nekog problema u svojoj lokalnoj zajednici. Tek oko 2% ispitanika je u poslednjih pet godina prisustvovalo radu opštinske ili gradske uprave ili nekoj javnoj raspravi. Rezultati ovog istraživanja pokazuju da između interesovanja za pitanja od značaja za lokalnu zajednicu i spremnosti za konkretno učešće postoji značajna razlika, što je, u izvesnom smislu, i uputstvo i prostor za delovanje lokalne samouprave kroz mere utvrđene antikorupcijskim planom.

Sve lokalne samouprave koje su usvojile antikorupcijske planove preuzele meru su koja se odnosi na izradu i objavljivanje građanskog vodiča kroz programski budžet. Međutim, imajući u vidu utvrđene rokove za realizaciju ove mere, niti jedna od lokalnih samouprava neće postupiti u skladu sa uputstvom Ministarstva finansija i izraditi i objaviti vodič kroz građanski budžet za 2018. godinu.<sup>95</sup>

Posebno pitanje su rokovi koje su lokalne samouprave utvrdile za sprovođenje aktivnosti za jačanje mehanizama građanskog nadzora i kontrole planiranja i realizacije lokalnog budžeta. Rokovi su najčešće prilično široko postavljeni, u pojedinim slučajevima do dve godine nakon usvajanja plana, iako su opštine navele da im za sprovođenje aktivnosti nisu potrebni dodatni resursi. Utvrđivanje dugih rokova može da utiče na uspešnu realizaciju aktivnosti, posebno ako se ima u vidu da u ovom trenutku ne postoje radna tela koja prate sprovođenje lokalnih antikorupcijskih planova i koja bi mogla da utiču na lokalne samouprave da efikasno sprovedu mere utvrđene lokalnim antikorupcijskim planom. Pošto je utvrđeno da su, u pojedinim slučajevima, lokalne samouprave već propustile da postupe u skladu sa utvrđenim rokovima, okolnost da je sprovođenje neke aktivnosti predviđeno tek za dve godine mogla bi da utiče na njenu konačnu realizaciju. Takođe, postavljanje nepotrebno dugih rokova nije u skladu sa proklamovanim načelom efikasnosti i efektivnosti koje su lokalne samouprave uključile u svoje antikorupcijske planove.

---

<sup>93</sup> Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji, Beograd 2017: <http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/02/Ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-u-Srbiji-2017.pdf>

<sup>94</sup> CRTA sprovodi istraživanja o učešću građana u demokratskim procesima konsekvntno u poslednjih pet godina.

<sup>95</sup> Podaci o objavljenom građanskom vodiču kroz lokalni budžet nisu dostupni na veb-prezentaciji analiziranih opština.

## 7. Zaključci i preporuke

Izrada lokalnih antikorupcijskih planova i formiranje radnih tela za praćenje njihovog sprovođenja bili su obaveza svih jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji. Ona proističe iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za poglavlje 23. Dakle, izrada antikorupcijskih planova jeste mera koja doprinosi ostvarenju javnih politika države, kroz uspostavljanje mehanizma za prevenciju korupcije, ali ostvaruje i ciljeve u oblasti pristupanja Srbije Evropskoj uniji, što nedvosmisleno predstavlja prioritet svih vlada od 2000. godine do danas.

Ovaj zadatak, za čiju realizaciju odgovornost snose organi na centralnom i lokalnom nivou, nije realizovan. U Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 iz maja 2018. godine navedeno je da je ova aktivnost delimično sprovedena. Međutim, realnost osporava ovaj zaključak. Indikator vezan za aktivnost 2.2.10.37. nije ispunjen jer, pre svega, planovi nisu usvojeni u predviđenom roku, a u međuvremenu je usvojeno 67 planova i formirano tek nekoliko radnih tela za praćenje njihovog sprovođenja. Ovi podaci nedvosmisleno govore o tome da aktivnost nije realizovana i da je potrebno utvrditi zašto su rezultati tako skromni.

Jedan od razloga svakako je činjenica da izrada lokalnih antikorupcijskih planova nije zakonom utvrđena obaveza. Ni novi nacrt Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, odnosno Nacrt Zakona o sprečavanju korupcije<sup>96</sup>, kako u svojoj poslednjoj verziji glasi naziv ovog propisa, nije predvideo obavezu usvajanja antikorupcijskih planova u lokalnim samoupravama. Iako bi samo usvajanje antikorupcijskih planova predviđeno državnom strategijom trebalo da bude dovoljno, praksa u Republici Srbiji je drugačija i strateški dokumenti ne smatraju se obavezujućim. Bez utvrđene zakonske odgovornosti i jasno utvrđene nadležnosti za sprovođenje određenih mera javne politike, te mere teško da uspevaju da zažive u praksi. Međutim, bez utvrđene jasne obaveze za lokalne samouprave da određenu meru javne politike sprovedu, bez suštinske podrške Vlade i drugih organa sa centralnog nivoa vlasti, lokalne samouprave teško mogu da obezbede ostvarenje očekivanih rezultata. Model lokalnog antikorupcijskog plana, koji je izradila Agencija za borbu protiv korupcije, predstavljao je koristan alat i značajno je olakšao posao jedinicama lokalne samouprave. Ipak, izuzetno kratak rok za usvajanje planova (Model je objavljen u aprilu, a rok za usvajanje planova bio je 30. jun 2017) i izostanak suštinske podrške sa centralnog nivoa dali su rezultat kojim niti jedan od aktera, pa čak ni gradovi i opštine u kojima su planovi usvojeni, ne može da bude zadovoljan. Agencija je kroz izradu analitičkih dokumenata, u kojima su predstavljeni ključni izazovi i rizici korupcije na lokalnom nivou, takođe pomogla lokalnim samoupravama da bolje sagledaju zadatak sa kojim se suočavaju. Međutim, podrška na terenu i rad sa akterima koji su imali zadatak da pripreme lokalne antikorupcijske planove su izostali.

---

<sup>96</sup> Ministarstvo pravde, Nacrt Zakona o sprečavanju korupcije: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/19992/nacrt-zakona-o-sprecavanju-korupcije-.php>

Usvajanje antikorupcijskih planova na lokalnom nivou ukazuje na još nekoliko pojava koje je važno pomenuti.

Najpre, kapaciteti Agencije za borbu protiv korupcije da nadzire uspostavljanje preventivnih mehanizama za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou su nedovoljni, a nadležnosti Agencije nejasno utvrđene. Agencija je zadužena za nadzor nad sprovođenjem Nacionalne strategije i sektorskih akcionih planova, ali nema mehanizme da na adekvatan način reaguje u slučaju drastičnog odstupanja od predviđenih okvira. Činjenica da 30. juna 2017. samo jedna lokalna samouprava ima usvojen antikorupcijski plan bez sumnje je drastično odstupanje od predviđenog okvira i zahtevala je adekvatnu reakciju. Pored toga, Agencija je pratila i izveštavala o ispunjavanju formalnih obaveza lokalnih samouprava, dok je kvalitet samog procesa ostao *ispod radara* Agencije i drugih organa zaduženih za sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23.

O tome da su kapaciteti i mogućnosti Agencije za praćenje sprovođenja strateških dokumenata na lokalnom nivou ograničeni najbolje govori sama Agencija. U izveštaju o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije Agencija navodi da je izveštaje o sprovođenju strategije njoj dostavilo 28 od 145 jedinica lokalne samouprave.<sup>97</sup>

Problemi sa kojima se suočava Agencija za borbu protiv korupcije su brojni i nisu predmet ove analize, ali se očigledno odslikavaju i kroz izradu lokalnih antikorupcijskih planova.

Teško je, ako se imaju u vidu ostvareni rezultati, prećutati zaključak da prevencija korupcije nije prioritet Vlade Srbije, a ni lokalnih samouprava. Da nije tako, rezultat bi sigurno bio drugačiji. Uspostavljanje mehanizama za prevenciju korupcije jeste dugotrajan proces, višedecenijski pre nego višegodišnji i *ad hoc* mere ne mogu dati rezultate. Da bi ovaj proces uspeo, potrebno je da vlast na svim nivoima pokaže posvećenost, strpljenje, spremnost da preuzme odgovornost i da uči na sopstvenim greškama. Pre svega, potrebno je da organi vlasti i funkcioneri svojim primerom pokažu da je korupcija društveno nepoželjno i neprihvatljivo ponašanje. Navedene osobine nisu karakterisale tok izrade antikorupcijskih planova.

Neispunjavanje aktivnosti koje su predviđene Akcionim planom za poglavlje 23 nameće još jedan zaključak koji je teško prećutati. Pristupanje Evropskoj uniji je deklarativno javno-politički cilj, ali na nivou implementacije još nije prioritet vlasti. Da je aktivnost 2.2.10.37. jedina neuspešno realizovana, mogli bismo da govorimo drugačije. Ali, ovo je samo jedna od nerealizovanih aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23, koje je ključno u procesu pregovora sa EU. Forma je prevagnula nad suštinom i ukazala na nedostatke formalizovanog i birokratskog pristupa pregovorima i ispunjavanju obaveza koje nastaju u procesu pristupanja EU.

Podaci o usvajanju lokalnih antikorupcijskih planova u 15 analiziranih jedinica lokalne samouprave potvrđuju iznetu ocenu o neuspešnoj realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23. Od 15 jedinica

---

<sup>97</sup> Agencija za borbu protiv korupcije, Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji i revidiranog akcionog plana za njeno sprovođenje u 2017. godini, Beograd, mart 2018, str. 103.

lokalne samouprave, 10 je usvojilo plan, niti jedna u utvrđenom roku. Takođe, nijedna jedinica lokalne samouprave nije formirala radno telo za praćenje sprovođenja plana.

Nalazi prikupljeni ovom analizom odnose se pre svega na 15 lokalnih samouprava sa juga Srbije, pa i zaključci koji se tiču izrade i usvajanja planova najpre govore o situaciji u ovim gradovima i opštinama. Međutim, nalazi mogu da doprinesu širem sagledavanju prepreka razvoju institucionalnih mehanizama za prevenciju korupcije i budu osnova za usvajanje rešenja koja će obezbediti bolje rezultate u aktivnostima koje se odnose na borbu protiv korupcije i razvoj dobrog upravljanja na lokalnom nivou.

Analiza procesa izrade planova i utvrđivanja instrumenata za njihovo sprovođenje otkriva brojne razloge zbog kojih aktivnost 2.2.10.37. nije uspešno realizovana.

Formalizam i tehnokratski pristup rešavanju problema, koji se uočavaju u utvrđivanju mera i aktivnosti za prevenciju korupcije u Akcionom planu za poglavlje 23, suštinski su uticali na postupanje lokalnih samouprava tokom izrade antikorupcijskih planova. Kako je sprovođenje Akcionog plana shvaćeno kao jedna od formalnih obaveza u procesu pregovora sa EU, tako su i lokalne samouprave postupale prilikom izrade svojih planova.

Akcioni plan za poglavlje 23 usvojen je bez ozbiljne diskusije sa lokalnim samoupravama o merama koje bi trebalo da se sprovedu na lokalnom nivou. Izrada lokalnih antikorupcijskih planova jedan je od retkih izleta lokalne uprave u oblast pristupanja EU i preuzimanja konkretnih obaveza u procesu u kojem su lokalne zajednice najčešće pasivni posmatrači. Bez uvažavanja specifičnosti lokalnih zajednica i prilično različitih administrativnih, ljudskih i drugih kapaciteta, svaka lokalna samouprava dobila je zadatak da usvoji plan po Modelu, koji je prilično ambiciozan. Iako je u samom Modelu naglašeno da bi lokalne samouprave trebalo da svoje planove prilagode sopstvenim potrebama i razumevanju konteksta u kojem nastaju rizici korupcije u konkretnoj lokalnoj zajednici, najčešće su mere preuzete u potpunosti, bez detaljnog obrazloženja u izveštajima o izradi planova. Formalizovan i tehnokratski pristup uspostavljanju mera za prevenciju korupcije sa centralnog nivoa preuzet je i na lokalnu. Izrada planova shvaćena je kao još jedna od formalnih obaveza, koju treba ispuniti na *papiru*. U prilog ovom zaključku svedoči činjenica da nijedna lokalna samouprava nije formirala radno telo za praćenje sprovođenja plana, kao i da su mere za formiranje radnog tela preuzete bez prilagođavanja lokalnom kontekstu. Odsustvo javne rasprave (ni u jednoj od deset lokalnih samouprava gde su usvojeni planovi nije bilo nikakvih komentara ni sugestija na nacrt plana) bilo je nedvosmislen signal lokalnim samoupravama da zahtevani nivo participacije nije postignut, te da će to sigurno uticati na formiranje radnog tela.

Međutim, lokalne samouprave uopšte nisu primenile mere ublažavanja ovog problema. Određivanje dugih rokova za formiranje radnog tela za praćenje sprovođenja plana, često i nakon roka za sprovođenje većine mera predviđenih planom, potvrđuje da je cilj lokalnih samouprava bio da usvoje dokument i ispune obavezu, a ne da kroz usvajanje i sprovođenje plana postave funkcionalan institucionalni okvir za prevenciju korupcije.

Za realizaciju aktivnosti koje se odnose na izradu i usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova (aktivnosti 2.2.10.36. i 2.2.10.37) određeno je nešto više od godinu dana, pri čemu je Akcioni plan za poglavlje 23 usvojen u aprilu 2016, dok je izrada Modela kasnila nekih mesec dana. Tako je lokalnim samoupravama ostalo nešto više od dva meseca da izrade model, sprovedu javnu raspravu i formiraju radna tela po proceduri koja zahteva i sprovođenje javnog konkursa i imenovanje članova radnog tela odlukom lokalne skupštine. I bez analize procesa izrade planova bilo je jasno da realizacija ove aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 23 neće teći prema utvrđenom planu. Pošto odgovorne institucije na centralnom nivou nisu preduzele mere za rešavanje ovog problema, odgovornost za neuspešnu realizaciju leži pre svega na centralnom nivou uprave. I indikator za merenje uspešnosti u realizaciji aktivnosti 2.2.10.37. jeste postavljen tako da meri isključivo formalne karakteristike procesa, dok kvalitet nije uzet u obzir.

Lokalne samouprave su odsustvo javne rasprave i učešća zainteresovane javnosti pravdale nerazvijenim civilnim društvom, nepostojanjem organizacija koje se bave pitanjima korupcije u lokalnoj zajednici. Iako je ovaj zaključak u izvesnoj meri tačan, lokalne samouprave nisu preduzimale mere da ovo prevaziđu angažovanjem organizacija koje su aktivne na regionalnom ili nacionalnom nivou ili kroz međuopštinsku saradnju u izradi planova. Činjenica da tokom javne rasprave, koja je bila izuzetno kratka (najčešće sedam dana ili manje), nije bilo nikakvih primedbi jasan je signal odsustva participativnog procesa. Lokalne samouprave su i u ovom slučaju tehnokratski pristupile sprovođenju javne rasprave i nisu se potrudile da podstaknu učešće u njoj. Odsustvo komentara i primedbi je u izveštajima samo konstatovano, gotovo kao olakšavajuća okolnost, i planovi su odmah nakon završetka javne rasprave dostavljeni lokalnoj skupštini na usvajanje.

Na kraju, teško je ignorisati pitanje da li je usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova adekvatna mera za prevenciju korupcije na lokalnom nivou s obzirom na to da očekivani rezultati nisu ostvareni ni nakon godinu dana od isteka utvrđenog roka. Imajući u vidu da je više od polovine lokalnih samouprava već usvojilo planove, kao i da su tokom sprovođenja ove aktivnosti potrošeni značajni resursi, odustajanje od njenog sprovođenja predstavljalo bi jasan signal da država nije u stanju da uspostavi institucionalni okvir za prevenciju korupcije. Zbog toga opcija koja podrazumeva povratak na početak nije razmatrana prilikom izrade preporuka za unapređenje izrade i sprovođenja lokalnih antikorupcijskih planova.

Preporuke koje slede upućene su institucijama na centralnom nivou vlasti, institucijama EU koje su zadužene za praćenje napretka Srbije u procesu pregovora, lokalnim samoupravama, civilnom društvu i medijima. Njihova svrha je da ponude rešenja koja će omogućiti ostvarenje zadovoljavajućih rezultata u sprovođenju aktivnosti predviđene Akcionim planom za poglavlje 23, kao i da podstaknu proaktivno delovanje i inovativni pristup svih aktera koji su uključeni u uspostavljanje mehanizama za prevenciju korupcije na lokalnom nivou.

Prilikom izrade preporuka posebno je uzet u obzir Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi koji donekle stvara podsticajno okruženje za sprovođenje određenih mera i aktivnosti koje doprinose prevenciji korupcije na lokalnom nivou.

Bez suštinske posvećenosti Vlade Srbije i drugih organa na centralnom nivou, i odlučnog raskida sa formalizovanim i tehnokratskim pristupom borbi protiv korupcije, ove će preporuke u najvećoj meri ostati mrtvo slovo na papiru.

Posvećenost i spremnost da uče i unapređuju prakse i procedure trebalo bi da pokažu i organi i službe lokalne samouprave. Svi akteri treba da budu spremni da sarađuju i postupaju u skladu sa propisima i utvrđenim procedurama, bez subjektivnosti i stavljanja lične koristi ispred javnog interesa. Samo na taj način korupcija može postati društveno nepoželjno ponašanje. Promena ponašanja i stavova ključna je za uspešnu borbu protiv korupcije i razvoj lokalnih zajednica po meri i na korist svih građana.

## 7.1. Preporuke za organe vlasti na centralnom nivou

- Izmeniti Akcioni plan za poglavlje 23 u odnosu na aktivnost 2.2.10.37. i utvrditi nov, realističan rok za realizaciju aktivnosti. Utvrditi indikatore koji će omogućiti merenje kvaliteta procesa i procenu uticaja mera za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. Utvrđivanje indikatora koji mere kvalitet promene, a ne ispunjavanje forme, omogućilo bi ispunjavanje preporuke Evropske komisije iz izveštaja o skriningu. Navedene promene potrebno je sprovesti uz konsultacije sa lokalnim samoupravama i civilnim društvom. Kako svaki propis i akt imaju svoju proceduru donošenja i svrhu, tako je svaki akt moguće izmeniti ukoliko tu svrhu ne ispunjava.
- Obezbediti adekvatnu podršku lokalnim samoupravama prilikom usvajanja antikorupcijskih planova i njihovog sprovođenja kroz obuke, međuopštinske konsultacije, isticanje primera dobre prakse i aktivno uključivanje centralnih organa (pre svih nadležnog ministarstva i Agencije za borbu protiv korupcije). Uključivanje centralnih organa ne bi trebalo da zadire u nadležnosti lokalne samouprave i samostalnost u odlučivanju, već da obezbedi podršku i pokaže da je Vlada Srbije posvećena prevenciji korupcije i da je ova oblast za nju značajna. Obukom bi trebalo da budu obuhvaćena lica ili radna tela zadužena za koordinaciju sprovođenja antikorupcijskih planova, radne grupe za izradu planova i radna tela za praćenje njihovog sprovođenja. Ovu preporuku trebalo bi realizovati u okviru sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije jer je akcionim planom predviđeno da lokalne samouprave sprovedu obuke.
- Agencija za borbu protiv korupcije bi, uz podršku Stalne konferencije gradova i opština, organizacija civilnog društva i gradova i opština koji su ostvarili dobre rezultate, trebalo da izradi i preporuči modele akata koji će obezbediti uspešan rad tela zaduženih za praćenje sprovođenja plana (poslovnik o radu komisije za izbor članova radnog tela za praćenje sprovođenja plana, poslovnik o radu radnog tela za praćenje sprovođenja plana i druge potrebne akte). Na ovaj način bi lokalne samouprave dobile potrebnu podršku u realizaciji mera koje su se pokazale kao veoma zahtevne i izazovne za jedinice lokalne samouprave.
- Nadležni odbor Narodne skupštine trebalo bi da, kroz konsultacije sa Pregovaračkom grupom za poglavlje 23, Agencijom za borbu protiv korupcije, Savetom za borbu protiv korupcije, Stalnom konferencijom gradova i opština i civilnim društvom, pripremi amandmane na Zakon o sprečavanju korupcije kojim će biti utvrđena zakonska obaveza izrade lokalnih antikorupcijskih planova i odgovarajuće nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije za nadzor nad sprovođenjem ove aktivnosti. Potrebno je utvrditi odgovornost svih organa vlasti prilikom izrade i sprovođenja lokalnih antikorupcijskih planova.



- U narednom budžetskom ciklusu trebalo bi obezbediti sredstva u budžetu Agencije za borbu protiv korupcije, i sistematizovati potreban broj radnih mesta za sprovođenje analize i izradu preporuka za unapređenje sprovođenja aktivnosti koje se odnose na antikorupcijske planove na lokalnom nivou. Agencija bi trebalo da analizira kvalitet procesa usvajanja lokalnih antikorupcijskih planova, posebno posmatrajući ga iz ugla transparentnosti i participacije, i da sačini mišljenje o dosadašnjem toku izrade lokalnih antikorupcijskih planova i preporuke za unapređenje kvaliteta procesa.<sup>98</sup> Nalazi Agencije trebalo bi da budu predstavljeni jedinicama lokalne samouprave, organima vlasti na centralnom nivou, civilnom društvu i drugim zainteresovanim akterima. U skladu sa ovom preporukom, Agenciji za borbu protiv korupcije trebalo bi staviti na raspolaganje adekvatne resurse za pružanje podrške lokalnim samoupravama u efikasnom uspostavljanju radnih tela za praćenje sprovođenja lokalnih planova.
- Agencija za borbu protiv korupcije trebalo bi da na svom veb-sajtu objavljuje mišljenja i izveštaje radnih tela za praćenje sprovođenja lokalnih planova ukoliko ovi dokumenti predstavljaju primere dobre prakse ili mogu da posluže kao vodič za postupanje radnih tela u drugim gradovima i opštinama.
- Kampanja koju je Agencija za borbu protiv korupcije planirala da sprovede u drugoj polovini 2018. godine trebalo bi da bude posvećena unapređenju koordinacije između centralnog i lokalnog nivoa vlasti, porastu učešća javnosti u izradi antikorupcijskih planova, promociji dobrih praksi i upoznavanju lokalnih samouprava sa rešenjima koja bi trebalo izbegavati.
- Ministarstvo finansija trebalo bi da utvrdi koliko jedinice lokalne samouprave uvažavaju preporuku za izradu i objavljivanje građanskog vodiča kroz lokalni budžet iz Uputstva za izradu budžeta za 2018. godinu.
- Ministarstvo državne uprave i Ministarstvo finansija trebalo bi da pruže podršku lokalnim samoupravama i obezbede monitoring nad primenom odredbi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi koje se odnose na sprovođenje obaveznog postupka javne rasprave prilikom pripreme statuta i budžeta<sup>99</sup> i usklađivanje statuta lokalne samouprave sa izmenama i dopunama Zakona.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> U skladu sa čl. 5 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, ovo telo ima nadležnost da daje mišljenja u vezi sa primenom Strategije, Akcionog plana i sektorskih akcionih planova i pruža stručnu pomoć u oblasti borbe protiv korupcije.

<sup>99</sup> Čl. 2 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/1128-18%20lat.pdf>

<sup>100</sup> Čl. 41 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi.

## 7.2. Preporuke za institucije Evropske unije koje prate proces pregovora sa Republikom Srbijom

- Prilikom izrade godišnjeg izveštaja o procesu pristupanja Republike Srbije EU, odgovorne institucije na nivou Evropske unije trebalo bi da posvete pažnju sprovođenju mera i aktivnosti iz poglavlja 23 na lokalnom nivou i da još pažljivije provere pouzdanost informacija koje dobijaju od različitih aktera.
- Monitoring sprovođenja aktivnosti i mera za prevenciju korupcije trebalo bi da obuhvati i analizu procesnih aspekata i kvaliteta sprovođenja ovih mera na lokalnom nivou.
- Delegacija EU trebalo bi da u konsultacije o godišnjem izveštaju uključi i organizacije civilnog društva koje prate sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23 na lokalnom nivou, i da organizuje monitoring misije na terenu kako bi prikupila objektivne i pouzdane podatke o aktivnostima koje se sprovode na nivou lokalnih samouprava.

## 7.3. Preporuke za jedinice lokalne samouprave

- Lokalne samouprave koje nisu usvojile lokalne antikorupcijske planove trebalo bi da obezbede učešće javnosti u izradi planova i omoguće da u radnoj grupi za izradu plana učestvuju predstavnici zainteresovane javnosti. Ukoliko u lokalnoj zajednici ne postoje adekvatni kapaciteti i nema zainteresovanih aktera, lokalne samouprave trebalo bi da pozovu udruženja, medije i druge zainteresovane aktere, aktivne u regionu ili na nivou cele države, da pruže podršku prilikom izrade planova i, ako je to potrebno, učestvuju u radnoj grupi.
- Ukoliko se jedinice lokalne samouprave tokom javne rasprave o nacrtu lokalnog antikorupcijskog plana suoče sa nedovoljnim učešćem zainteresovane javnosti, trebalo bi ponoviti javnu raspravu.
- Prilikom obaveštavanja zainteresovane javnosti o javnoj raspravi o nacrtu antikorupcijskog plana lokalne samouprave trebalo bi da iskoriste sve raspoložive kanale komunikacije (veb-sajt, lokalne i regionalne medije, društvene mreže, štampani materijal, lični kontakt i sl.) kako bi obavestile građane o toku izrade plana i obezbedile učešće javnosti. Obaveštavanje javnosti i uključivanje zainteresovanih aktera trebalo bi da započne od trenutka usvajanja odluke o izradi plana, a javnost bi trebalo da bude informisana o rokovima i mogućnostima za učešće u izradi plana.
- Rokovi za sprovođenje javne rasprave trebalo bi da omoguće učešće javnosti. Pokazalo se da je rok od sedam dana veoma kratak, te javna rasprava o nacrtu plana ne bi trebalo da traje kraće od 15 radnih dana. Javne rasprave ne bi trebalo da se organizuju u vreme praznika ili letnjih odmora.
- Prilikom utvrđivanja mera za prevenciju korupcije u lokalnim antikorupcijskim planovima, radna grupa trebalo bi da organizuje konsultacije sa akterima (civilnim društvom, javnim preduzećima, pravosudnim institucijama, medijima, privredom, drugim organizacijama i ustanovama) koji su posebno zainteresovani za određena pitanja i koji bi svojim znanjem i iskustvom mogli da doprinesu kvalitetu dokumenta. Ove konsultacije trebalo bi organizovati tokom izrade plana i pre zakazivanja obavezne javne rasprave.
- Tokom pripreme plana, radna grupa trebalo bi da analizira raspoložive statističke podatke i druge podatke koje prikuplja Agencija za borbu protiv korupcije o izrečenim merama Agencije,

identifikovanim slučajevima korupcije, sukoba interesa i sl., predstavkama građana i druge objektivne pokazatelje, koji ukazuju na postojeće probleme i pojavne oblike korupcije.

- Lokalne samouprave koje su usvojile planove, a nisu izradile izveštaje, trebalo bi da u najkraćem roku sačine i objave izveštaje o izradi planova.
- Lokalne samouprave koje su usvojile planove u najkraćem roku trebalo bi da formiraju radna tela za praćenje sprovođenja plana tako da se radnim telima omogući praćenje sprovođenja aktivnosti utvrđenih planom.
- Lokalne samouprave trebalo bi da iskoriste sve zakonom dozvoljene mogućnosti za uspostavljanje međuopštinske saradnje prilikom izrade i sprovođenja lokalnih antikorupcijskih planova, ukoliko takva saradnja doprinosi kvalitetu procesa izrade i sprovođenju antikorupcijskih planova. Ova preporuka odnosi se na formiranje zajedničkih međuopštinskih radnih tela za izradu ili praćenje sprovođenja plana, utvrđivanje zajedničke nadležnosti opštinskih organa, sprovođenje zajedničkog konkursa za imenovanje članova radnih tela, sprovođenje javne rasprave i sl. Lokalne samouprave koje su geografski, ekonomski i na drugi način povezane, i imaju slične probleme u borbi protiv korupcije, trebalo bi da razmotre mogućnost izrade zajedničkog antikorupcijskog plana i imenovanja zajedničkih organa i tela za njihovo sprovođenje. Izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi jedinicama lokalne samouprave<sup>101</sup> proširene su mogućnosti za uspostavljanje zajedničkih organa i službi i na taj način su ohrabrene da zajednički rešavaju probleme i doprinose ostvarenju javnog interesa.
- Radna tela za praćenje sprovođenja lokalnog antikorupcijskog plana trebalo bi da budu formirana kao radna tela lokalne skupštine kako bi na taj način bio povećan njihov legitimitet čime bi im bilo omogućeno da pokrenu javno slušanje o predlozima propisa i odluka koje donosi lokalna skupština, a čije je usvajanje predviđeno lokalnim antikorupcijskim planom. Tako bi na nivou lokalnih samouprava bila obezbeđena primena odredbi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi koje omogućavaju aktivniju ulogu radnih tela skupštine u procesu donošenja odluka.<sup>102</sup>
- U radnoj grupi za izradu planova ili radnim telima za praćenje sprovođenja plana ne bi trebalo da se nalaze lica, a posebno funkcioneri ili službenici lokalne samouprave, koji nose rizik „antikorupcijskog deficita“, odnosno lica za koje je Agencija za borbu protiv korupcije izradila preporuku za smenu sa funkcije ili vodila postupak zbog sumnje na zloupotrebu službenog položaja ili na drugi način ukazala da postoji rizično ponašanje. Takođe, antikorupcijski deficit pojavljuje se i kod onih čije je postupanje bilo predmet rada pravosudnih organa. Bez obzira na ishod postupaka ili postojanje pravosnažnih presuda, učešće ovih lica moglo bi da naruši integritet toka izrade planova.
- Lokalne samouprave trebalo bi da na posebnoj veb-stranici, i vidljivim označavanjem na naslovnoj strani, objave lokalni antikorupcijski plan, izveštaj o izradi plana i sve akte i usvojene odluke, ili čije je usvajanje u toku, u procesu sprovođenja plana. Takođe, na ovoj veb-stranici trebalo bi da budu objavljena mišljenja, preporuke i izveštaji radnog tela zaduženog za praćenje sprovođenja plana.

---

<sup>101</sup> Čl. 88–88d Zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi.

<sup>102</sup> Čl. 9 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi kojim je izvršena izmena i dopuna čl. 36 Zakona o lokalnoj samoupravi.

- Radno telo za praćenje sprovođenja plana, nakon što bude formirano, trebalo bi da analizira predviđene mere i rokove za njihovo sprovođenje i predloži reviziju onih mera gde su rokovi preterano dugi ili preterano kratki, pa time negativno utiču na sprovođenje plana.
- Organi jedinica lokalne samouprave i lokalni funkcioneri trebalo bi da se uzdrže od bilo kakvog uticaja na radnu grupu za praćenje sprovođenja plana, naročito da ne ometaju ili otežavaju posao radnog tela u slučajevima kada ono ukazuje na probleme i rizike korupcije u lokalnoj zajednici. Radna tela trebalo bi da svoje izveštaje i nalaze utemelje isključivo na činjenicama i da u svom radu sarađuju sa organima lokalne samouprave, pravosudnim organima i drugim lokalnim i republičkim institucijama.
- Jedinice lokalne samouprave koje su doslovno prenele mere iz Modela lokalnog antikorupcijskog plana, bez utvrđenih rokova i odgovornih lica/tela, trebalo bi da izvrše reviziju svojih planova u skladu sa preporukama iz Modela.
- Lokalne samouprave trebalo bi da izdvoje novac za sprovođenje konkursa za dodelu sredstava za projekte udruženja i medija kojima se podržava sprovođenje lokalnog antikorupcijskog plana i uvođenje mehanizma za prevenciju korupcije na lokalnom nivou. Ukoliko bi na ovaj način lokalne samouprave mogle da obezbede podršku za izradu planova, trebalo bi da iskoriste ovu mogućnost.
- Merama iz lokalnih antikorupcijskih planova ne bi trebalo da se predviđa snižavanje dostignutog nivoa zaštite ljudskih i građanskih prava koja su utvrđena Ustavom i zakonom, ali i drugim lokalnim odlukama ili propisima.

#### 7.4. Preporuke za organizacije civilnog društva i medije

- Organizacije civilnog društva trebalo bi da posvete pažnju izradi i sprovođenju lokalnih antikorupcijskih planova i da se aktivno uključe u ovaj proces u svojim lokalnim zajednicama. Organizacije bi trebalo da deluju proaktivno, nastupaju u partnerstvu i da nastoje da ostvare saradnju sa organima i službama lokalne uprave, u onoj meri u kojoj je to moguće i ne ugrožava nezavisnost organizacija i kredibilitet toka izrade planova. Organizacije bi trebalo da iskoriste sve zakonske mogućnosti za učešće u izradi planova, posebno da posvećeno nastoje da utiču na lokalne organe da sprovedu javnu raspravu u skladu sa propisima i načelima transparentnosti i participacije koja su promovisana Modelom lokalnog antikorupcijskog plana.
- Monitoring nad izradom i sprovođenjem lokalnog antikorupcijskog plana koji sprovode udruženja trebalo bi da bude zasnovan isključivo na činjenicama i proverenim dokazima. Organizacije i lokalni mediji trebalo bi da se uzdrže od objavljivanja neproverenih informacija.
- Organizacije i mediji koji su zainteresovani za borbu protiv korupcije trebalo bi da služe kao servis za informisanje građana i njihovo podsticanje na učešće u izradi lokalnog antikorupcijskog plana.
- Mediji bi trebalo da obezbede najbolje moguće uslove, kada god to može besplatno, za objavljivanje informacija o izradi planova i obaveštavanje javnosti o javnim raspravama i konsultacijama.
- Organizacije koje prate proces pristupanja EU i objavljuju izveštaje o napretku u procesu pregovora trebalo bi da prikupljaju i objavljuju podatke o sprovođenju mera i aktivnosti na lokalnom nivou, sarađuju sa organizacijama koje su aktivne u svojim lokalnim zajednicama i jačaju njihove kapacitete.

## **Impressum**

**Izdavač:**

Nacionalna koalicija za decentralizaciju  
Trg učitelja Tase 1a/2  
18000 Niš  
+381 18 247 153  
info@nkd.rs  
www.nkd.rs

**U ime izdavača:**

Danijel Dašić

**Autor:**

Mirko Popović

**Dizajn:**

Ivan Cvetković

**Lektura:**

Ivana Ilić Stojadinović

**Godina:**

2018.

Publikacija je nastala u okviru projekta „Što južnije, to transparentnije – sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23 u gradovima i opštinama na jugu Srbije“ koji je podržala Fondacija za otvoreno društvo Srbija. Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne izražavaju mišljenje Fondacije za otvoreno društvo Srbija.