

ОПШТИНА СЈЕНИЦА



ЛОКАЛНИ АНТИКОРУПЦИЈСКИ ПЛАН

Акциони план за сузбијање корупције

ДЕЦЕМБАР, 2017.

Доношењем Националне стратегије за борбу против корупције, Република Србија се определила за системску изградњу и јачање институција, као неопходног предуслова за ефикасну борбу против корупције. Национална стратегија за борбу против корупције (у даљем тексту: Стратегија), представља средњорочни стратешки документ који садржи циљеве који ће се реализовати у наредних пет година. Оквир за спровођење стратешких циљева прецизиран је кроз Акциони план који ће омогућити реализацију циљева из Стратегије и системски надзор над њеним спровођењем.

Садржај:

1. Увод	2
2. Начела Националне стратегије	3
3. Опис стратегије за сузбијање корупције	4
4. Локални антикорупцијски план	6
5. Закључак	72

1. Увод¹

Појам и конститутивни елементи корупције, још увек нису на јединствен и униформан начин дефинисани. До сада коришћена дефиниција у Републици Србији, коју прописује Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10 и 66/11 – УС), одређује корупцију као однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другог. У упоредној пракси у свету, корупција се најчешће схвата као злоупотреба овлашћења ради личне користи („*abuse of power for private gain*”).

Овај концепт се користи у Глобалном програму Уједињених нација против корупције, који је прихваћен и у пракси Европске уније (посебно је помиње Саопштење Европске уније о борби против корупције из 2011. године). О распрострањености овог проблема указује индекс перцепције корупције *Transparency International*-а, према којем се Србија 2012. Године наша на 80. месту од 176 земаља.

Прва Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 109/05), усвојена је 2005. године, а Акциони план 2006. године. Из извештаја Агенције за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција) о спровођењу Стратегије из 2005. године за 2012. годину, произлази да су у највећој мери остварени циљеви у области установљавања правног и институционалног оквира за превенцију и сузбијање корупције, спречавања сукоба интереса у јавном сектору, укључивања у регионалну и међународну борбу против корупције, као и успостављања етичких стандарда и транспарентног финансирања политичких странака.

С друге стране, поједина питања која су предмет стратешког документа, уопште нису или су само делимично решена. Као пример се могу навести реформа правосуђа, која још увек није заокружена на задовољавајући начин, процеси приватизације и јавних набавки, који и даље изазивају забринутост у погледу корупције, недовољна транспарентност власништва над медијима и могућност недозвољеног утицаја на уређивачку политику, недовољно учешће јавности у законодавном процесу и буџетском планирању, итд. У поменутом извештају Агенција је дефинисала две врсте проблема и изазова у поступку надзора над спровођењем Стратегије из 2005. године.

¹ Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године

Прво, процес прикупљања информација и извештаја од обвезника Акционог плана из 2006. године, наилазио је на бројне потешкоће, из разлога што обвезници не испуњавају своју законску дужност извештавања на благовремен и потпун начин. Друго, неконзистентна садржина Стратегије из 2005. године и Акционог плана из 2006. године, узроковала је недоумице у погледу тога које је активности потребно спровести и у чијој су оне надлежности.

2. Начела Националне стратегије²

Приликом спровођења Стратегије, органи власти и носиоци јавних овлашћења, који су укључени у превенцију и борбу против корупције, дужни су да врше своја овлашћења у складу са следећим општим начелима:

1. **Начело владавине права** – Гаранција законитости поступања, једнакости пред законом и права свих грађана на правна средства. Устав Републике Србије, закони и подзаконска акта, као и потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права, морају имати пуну и доследну примену;
2. **Начело „нулте толеранције” на корупцију** – Неселективна примена закона у свим појавним облицима корупције;
3. **Начело одговорности** – Обавеза да се преузме пуна одговорност за креирање јавних политика и њихово ефикасно спровођење, укључујући примену ове стратегије и акционог плана;
4. **Начело свеобухватности примене мера и сарадње субјеката** – Дужност да се мере примењују свеобухватно и доследно у свим областима, уз сарадњу и размену искустава и усаглашавање поступања релевантних субјеката, на свим нивоима власти, са установљеном добром праксом;
5. **Начело ефикасности** – Дужност да се, у оквиру својих овлашћења, редовно спроводе мере против корупције и да се врши стална обука ради унапређења ефикасности у борби против корупције;
6. **Начело транспарентности** – Гаранција транспарентности у поступку доношења и спровођења одлука, као и омогућавање грађанима приступ информацијама, у складу са законом.

² Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године

3. Опис стратегије за сузбијање корупције

Националном стратегијом се наводе поједине области у којима ће се приоритетно деловати, а које су препознате као кључне за изградњу и јачање системских антикорупционих механизма.

Области Националне стратегије су следеће:

1. Политичке активности
2. Јавне финансије
3. Јавни расходи
4. Јавна интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса Европске уније
5. Приватизација и јавно-приватно партнерство
6. Правосуђе
7. Полиција
8. Просторно планирање и изградња
9. Здравство
10. Образовање и спорт
11. Медији

У остварењу циљева, Општина ће својим деловањем у очима јавности осигурати перцепцију праведности и поштеног деловања. Општина ће, спровођењем својих активности, на ефикасан начин сузбијати и превенирати корупцију, предузимати репресивне мере, спречити и умањити ризик корупције у подручјима наведених у Националној стратегији, а која се на њу односе.

Општина има израђен План интегритета, све активности из Плана које кореспондирају мерама и активностима овог документа укључене су у овај документ и одређени су исти рокови и одговорна лица као и у Плану интегритета. План интегритета је интерни антикорупцијски механизам, чије усвајање и примену предвиђа Закон о Агенцији за борбу против корупције.

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

Приоритетни циљеви у реализовању овог плана, а за које ће, у наставку, бити израђен и Акциони план, су следећи:

1. Спречавање корупције и стварање предуслова за спречавање сукоба интереса. Спречавање корупције на свим нивоима Општине. Кроз План интегритета су дефинисана специфична подручја рада где су установљене мере и одговорности за спречавање истих. Надређени запослени треба да осигурају рад на законит начин у њиховим организационим јединицама, с циљем спречавања и отклањања грешака и недостатака у пословању. Овај циљ може да се реализује кроз успостављање и имплементацију система финансијског управљања и контроле (ФУК).
2. Стручно усавршавање запослених. Осим потребе континуираног стручног усавршавања, за све структуре запослених неопходно је да се спроводи усавршавање везано за пословну етику и превенцију корупције.
3. Унапређење комуникације. Право на приступ информацијама. Правовремена објава информација и приступ информацијама о раду Општине је од изузетне ваности за транспарентност пословања. Важне информације о раду треба да буду доступне свим интерним и екстерним актерима што ће резултирати јачањем интегритета, одговорности и транспарентности.
4. Подизање јавне свести о штетности корупције као и подизање нивоа ефикасности откривања и казног прогона корупцијских дела. Осигурање заштите од отказа као и од непримереног понашања послодавца, особама које пријављују корупцију.
5. Унапређење националне сарадње. Сарадња с другим јавним институцијама и цивилним друштвом на размени информација и процедура за сузбијање корупцијских радњи.

4. Локални антикорупцијски план

Област 1: Усвајање прописа у органима општине Сјеница

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

Циљ 1.1: Повећана транспарентност у процесу усвајања прописа

Индикатори циља	Базна вредност индикатора	Циљана (пројектована) вредност индикатора
Усвојене јавне политике на нивоу општине Сјеница које омогућавају пуну транспарентност процеса усвајања прописа	<i>У тренутку израде ЛАП-а, транспарентност процеса усвајања прописа је дефинисана једино Статутом, који наводи да је рад органа општине јаван, односно да су седнице Скупштине општине јавне</i>	<i>У периоду спровођења ЛАП-а, потребно је усвојити још најмање два општа правна акта који ће омогућити пуну транспарентност процеса усвајања прописа (усвајање акта о областима/врстама прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења прописа и усвајање акта о организовању и спровођењу јавних расправа). Тиме ће циљана вредност овог индикатора бити најмање три општа правна акта у овој области.</i>

Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	<i>Активности</i>	<i>Индикатори активности</i>	<i>Одговорни субјект</i>	<i>Рок</i>	<i>Потребни ресурси</i>	<i>Напомене</i>
1.1.1.	Дефинисање области/врсте прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења прописа.	Дефинисање области/врсте прописа спроведено кроз општи акт ЈЛС (Одлука Скупштине ЈЛС, обавезујуће упутство Скупштине ЈЛС, правилник који регулише процес јавних расправа).	<i>Усвојити Одлуку Скупштине општине о областима/врстама прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења прописа.</i>	<i>Усвојена Одлука Скупштине општине</i>	<i>Председник Скупштине општине</i>	<i>31. децембар 2017. године</i>	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	<i>У процесу дефинисања области/врсте прописа за које је обавезна јавна расправа консултовати постојећа законска решења о обавезним јавним расправама, која је могуће и потребно проширити оним областима/врстама аката за које општина сматра да је за њих потребна обавезујућа јавна расправа.</i>
1.1.2.	Прописати правила одржавања јавних расправа.	Правила о одржавању јавних расправа обухватају следеће елементе: објављивање позива на јавну расправу који садржи време трајања јавне	<i>Усвојити Правилник о одржавању јавних расправа који садржи елементе наведене у индикатору</i>	<i>Усвојен Правилник о одржавању јавних расправа</i>	<i>Начелник општинске управе</i>	<i>1. јануар 2019. године</i>	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	

		<p>расправе, форме у којим ће се јавна расправа организовати и текст нацрта прописа који је предмет јавне расправе; организовање најмање једног јавног скупа коме присуствује заинтересована јавност и службеник/функционер у чијој је надлежности област која се регулише предложеним прописом; објављивање извештаја о јавној расправи који садржи све предлоге који су добијени у току јавне расправе и информације о поступању по предлозима уз обавезно образложење за предлоге који су делимично или у потпуности одбијени.</p>	<p><i>испуњености (квалитета) мере</i></p>					
--	--	---	--	--	--	--	--	--

Област 2: Управљање сукобом интереса на локалном нивоу

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

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

Ова област се не разрађује у ЛАП-у пошто је иста уређена Законом о Агенцији за борбу против корупције и Одлуком о етичком кодексу понашања функционера локалне самоуправе у Општини Сјеница

Област 3. Разоткривање корупције кроз заштиту узбуњивача и кроз управљање пријавама и представкама корисника услуга на рад службеника и органа ЈЛС

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

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

Према чл. 71 Закона о локалној самоуправи „органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да свима омогуће подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених. На поднете притужбе органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да одговоре у року од 30 дана, ако подносилац притужбе захтева одговор. Овим чланом Закона дат је правни оквир који омогућава кориговање рада органа ЈЛС у складу са поднетим притужбама странака у различитим областима, па и оним који се односе на корупцију, сумњу на корупцију или неке друге врсте односа између органа и грађана чији су узрок или исход корупција. Штета од одсуства делотворних жалбених механизма је двострука. Права корисника услуга могу бити повређена и злоупотребљена услед чињенице да не постоји могућност да се жалбом коригује понашање службеника. На институционалном нивоу, ЈЛС губи могућност да системски прати жалбе и да

коригује свој рад у складу са реакцијама које добија од грађана. Због тога, увођење ефикасних механизма за жалбене процедуре може бити једно од поља деловања локалног антикорупцијског плана. Осим постојања ефикасних и ефективних механизма за улагање жалби, ЈЛС би требало да се бави и њиховим спровођењем, односно реаговањем, као и анализом њиховог садржаја. За ово је потребно прописати процедуру и одредити одговорне, као и објавити ту процедуру на начин да она буде доступна најширем кругу корисника услуга.

Ова област се не разрађује у ЛАП-у пошто је иста уређена Законом о Агенцији за борбу против корупције и Законом о заштити узбуњивача

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

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

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

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

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

Индикатори циља			Базна вредност индикатора			Циљана (пројектована) вредност индикатора		
Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС које смањују постојећа дискрециона овлашћења, успостављају критеријуме за доношење одлука, јачају систем контроле и повећавају транспарентност у управљању јавним предузећима на локалном нивоу.			Одлука о оснивању јавног комуналног предузећа „Врела“ Сјеница, Одлука о оснивању јавног предузећа за уређење грађевинског земљишта „Сјеница“			Одлука о оснивању јавног комуналног предузећа „Врела“ Сјеница, Одлука о оснивању јавног предузећа за уређење грађевинског земљишта „Сјеница“ Правилник о условима и критеријуми ма за именовање чланова Комисије за спровођење конкурса за избор директора јавних предузећа.		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
4.1.1	Прописати услове и критеријуме за именовање чланова Комисије за	Усвојен акт којим се прописују услови и критеријуми за именовање чланова Комисије за спровођење конкурса	Усвојити Правилник о условима и критеријуми ма за именовање чланова Комисије	Усвојен Правилник о условима и критеријуми ма за именовање	Начелник општинске управе	08.01.2019.	За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси	Мера је у потпуности преузета из Модела ЛАП-

	спровођење конкурса за избор директора јавних предузећа ³ .	за избор директора јавних предузећа.	за спровођење конкурса за избор директора јавних предузећа.	чланова Комисије за спровођење конкурса за избор директора јавних предузећа.				a.
Циљ 4.2. Обезбеђена начела доброг управљања у односу између ЈЛС и других органа јавне власти (установа, служби, органа и организација) које оснива ЈЛС								
Индикатори циља				Базна вредност индикатора		Циљана (пројектована) вредност индикатора		
Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС које обезбеђују транспарентност и одговорност у раду, избору руководиоца, праћењу рада и учинака и финансијску контролу свих јавних служби, јавних предузећа и других организација које ЈЛС оснива.				Одлуке о оснивању јавног комуналног предузећа и установа (1 + 10 одлука)		Одлуке о оснивању јавног комуналног предузећа и установа (1 + 10 одлука), Правилник о раду комисија		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене

³ Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“, број 15/16) и Владина Уредба о мерилима за именовање директора јавног предузећа (“Службени гласник РС”, бр. 65/16) прописује мерила и критеријуме за именовање директора јавних предузећа. Највећу одговорност за спровођење конкурса за директора јавних предузећа има Комисија за спровођење конкурса за избор директора, због чега се највећи антикорупцијски напори у овом процесу “пребацују” на њен састав и начин рада. Другим речима, интегритет процеса избора директора зависи од комисије, чије формирање и рад, онако како је то предвидео Закон, садржи одређене ризике за настанак корупције – са друге стране, Уредба о мерилима за именовање директора јавног предузећа се ни у једном делу не бави радом саме комисије, па је усвајање ЛАП-а добра прилика да се отклоне коруптивни ризици у оснивању и раду Комисије које су други прописи пропустили да уреде.

4.2.1	Успоставити обавезу спровођења јавног конкурса за избор руководиоца свих јавних служби, јавних предузећа и других организација за које је надлежна ЈЛС.	Усвојен интерни акт којим се регулише поступак јавног конкурса за избор руководиоца свих јавних служби, јавних предузећа и других организација за које је надлежна ЈЛС.	<i>Усвојити Правилник о раду конкурсних комисија.</i>	<i>Усвојен Правилник о раду конкурсних комисија</i>	<i>Начелник општинске управе</i>	<i>08.01.2019.</i>	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	<i>Мера је у потпуности преузета из Модела ЈАП-а.</i>
-------	---	---	---	---	----------------------------------	--------------------	---	---

Област 5: Јавно-приватна партнерства и концесије

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

Имајући у виду ризике да сарадња представника јавног и приватног сектора буду несврхисходни и да имају за циљ остваривање појединачних или приватних интереса на штету јавног интереса, нужно је посветити посебну пажњу ризицима корупције у овој области. Значај овог питања препознат је и приликом доношења Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење.

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

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

Ова област се не разрађује у ЈАП-у пошто је иста уређена Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама (“Службени гласник РС”, бр. 88/11, 15/16 и 104/16)

Област 6: Управљање јавном својином ЈЛС

Опис области: Према Закону о јавној својини (“Службени гласник РС”, бр. 72/11 и 88/13), ЈЛС је један од титулара јавне својине у

Републици Србији. Овом нивоу власти је дата могућност стицања, коришћења, управљања, преноса и надзора над јавном својином, што представља сложену и одговорну надлежност, чије вршење садржи различите ризике од корупције. Уколико процес управљања јавном својином није добро регулисан, то може створити услове да се јавна својина користи за остваривање приватних интереса оних који њом управљају, директно или индиректно. Ризик за овакве догађаје је утолико већи уколико својински односи између различитих нивоа власти још увек нису у потпуности регулисани, јер је поменути законом ЈЛС релативно тек од скоро, од 2011. године, омогућено располагање сопственом имовином.

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

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

Према Закону о локалној самоуправи, ЈЛС имају надлежност да оснивају и управљају сопственим **робним резервама**. Роба набављена за

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

Циљ 6.1. Успостављени механизми за управљање имовином у својини ЈЛС								
Индикатори циља				Базна вредност индикатора		Циљана (пројектована) вредност индикатора		
Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС које обезбеђују одговорно управљање јавном својином ЈЛС				2 јавне политике		3 јавне политике (Одлука о прибављању, коришћењу, управљању и располагању стварима у својини општине)		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
6.1.1	Општим актима регулисати процедуре стицања и	Општи акти треба да садрже: Обавезу и начин објављивања јавних позива за стицање и	<i>1.Извршити анализу општих аката општине који регулишу процедуру</i>	<i>Извршена анализа општих аката утврђена потреба</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	<i>08.01.2019.</i>	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	Мера је преузета из модела ЈАП-а

	располагања имовином у својини ЈЛС.	<p>располагање имовином у јавној својини;</p> <p>Прописивање услова, критеријума и процедуре за отуђење или давање јавне својине на коришћење другим лицима;</p> <p>Прописивање механизма контроле стања јавне својине;</p> <p>Прописивање одговорности и санкција за кршење одредаба из општег акта.</p>	<p><i>стицања и располагања имовином у својини општине и по потреби израдити нацрте општих аката</i></p> <p><i>2. Утврдити предлоге општих аката</i></p> <p><i>3. Доношење општих аката</i></p>	<p><i>потреба доношења нових или измена и допуна важећих општих аката и израђени нацрти општих аката</i></p> <p><i>2. Утврђени предлози општих аката</i></p> <p><i>3. Донети општи акти</i></p>				
6.1.2	Успоставити регистар јавне својине ЈЛС.	Осим регистра јавне својине, потребно је одредити тело/службу или лице које је одговорно за вођење регистра јавне својине, процедуру вођења регистра, као и обавезу његовог редовног ажурирања.	<i>Израђен је Програм (апликација) за регистар јавне својине општине</i>	<i>Унос преосталих података и ажурирање података о јавној својини општине Сјеница</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	<i>08.01.2019.</i>		<i>За регистар јавне својине ЈЛС користиће се форма и подаци који се уносе у обавезујући апликативни софтвер Републичке дирекције за имовину</i>

6.1.3	Обезбедити јавност регистра јавне својине ЈЛС.	Објављен регистар јавне својине ЈЛС на интернет презентацији; Регистар треба да садржи и информације о јавној својини датој на располагање другим лицима, корисницима имовине дате у закуп/коришћење, податке о субјектима којима је због злоупотреба одузето право закупа/коришћења и тако даље.	<i>Објава регистра својине општине</i>	<i>Објављен регистар својине општине</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	08.01.2019.	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	
-------	--	---	--	--	----------------------------------	-------------	---	--

Област 7: Управљање донацијама које прима ЈЛС

Опис области: Законом о донацијама и хуманитарној помоћи (“Службени лист СРЈ”, бр. 53/01, 61/01 - испр. и 36/02 и “Службени гласник РС”, бр. 101/05 - др. закон) прописано је да органи јавне власти – државни органи, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа и јавне установе могу примати донације у роби (осим дувана и дуванских прерађевина, алкохолних пића и путничких аутомобила), услугама, новцу, хартијама од вредности, имовинским и другим правима. Међутим, Законом није уређен низ питања са становишта спречавања корупције као што су: прецизирање да се под донацијом подразумевају и поклони дати органима јавне власти; прописивања услова за давање донација органу јавне власти како би се избегао сукоб интереса, тј. утицај на законитост, непристрасност и објективност рада органа; утврђивање контролних механизма за испитивање оправданости и исплативости донација органима јавне власти, праћење наменског коришћења средстава донација у сваком конкретном случају, као и обезбеђивање транспарентности пријема донација кроз формирање јединственог јавног регистра који би садржао податке о свим донацијама органу јавне власти и њиховом коришћењу. Неадекватна регулација ове области омогућава да физичка и правна лица дају донације органима јавне власти који би требало да контролишу њихов рад или пред којима они

остварују права и регулишу обавезе. Даваоци донација на тај начин себи могу обезбедити повлашћен положај, додатне повластице или избегавање санкције у случају да предвиђена контрола ЈЛС утврди да је било неправилности у њиховом раду. Ова врста утицаја не мора производити корупцију у ужем смислу речи (јер може, али и не мора бити остваривања приватне користи представника органа јавне власти који као правно лице прима донацију), али може озбиљно нарушити интегритет органа јавне власти, поверење јавности у његов рад и законито, непристрасно и професионално поступање органа у односу према даваоцима донација.

Агенција за борбу против корупције упутила је у јуну 2016. године Иницијативу за допуне Закона о донацијама и хуманитарној помоћи, које би требало да отклоне уочене ризике. Међутим, с обзиром да није познато да ли ће и када допуне овог Закона бити усвојене, односно када ће оне почети да се примењују, ЈЛС могу својим интерним актима да предвиде отклањање појединих ризика у овој области и да на тај начин ојачају своју отпорност на потенцијалне коруптивне утицаје кроз давање, односно кроз пријем донација. У том смислу речи, могуће је интерним актима предвидети успостављање контролних механизма за испитивање оправданости и исплативости донација ЈЛС, као и механизма за праћење наменског коришћења средстава донација. Циљ ове контроле би требало, осим осталог, да буде испитивање да ли у сваком конкретном случају донација ЈЛС носи са собом неке прикривене трошкове⁴, који превазилазе вредност саме донације, као и да ли се средства из донација наменски користе. Даље, неопходно је предвидети да је ЈЛС као прималац донације дужан да након реализације, у одређеном року, сачини и на својој интернет презентацији објави извештај о реализацији донације. На крају, потребно је предвидети формирање јединственог јавног регистра, као електронске базе, који би садржао податке о свим донацијама ЈЛС и њиховом коришћењу, чиме би се значајно унапредила транспарентност овог процеса, која је до сада била на веома ниском нивоу.

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

Циљ 7.1 Отклоњене околности и могућност утицаја на рад органа ЈЛС кроз давање донација								
Индикатори циља				Базна вредност индикатора		Циљана (пројектована) вредност индикатора		
Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС којима се уводе механизми за отклањање околности и могућности утицаја на рад органа ЈЛС кроз давање донација				1. јавних политика		2 јавне политике (<i>Одлука о донацијама</i>)		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
7.1.1	Прописати обавезу претходног утврђивања оправданости и исплативости донација које прима ЈЛС.	Усвојен интерни акт који садржи обавезу да се пре пријема донације изradi анализа оправданости донација које прима ЈЛС (утврђивање да ли ЈЛС у датом тренутку има потребу за конкретном донацијом, без обзира на њен карактер); Осим оправданости донације, анализа треба да утврди и исплативост донације, односно да ли у	<i>Усвојити Одлуку о донацијама</i>	<i>Усвојена Одлука о донацијама</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	<i>01.01.2020.</i>	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	<i>Мера је у потпуности преузета из модела ЈАП-а</i>

		<p>донацији постоје прикривени трошкови који превазилазе или у будућности могу да превазиђу вредност саме донације, а који могу неоправдано и непотребно да повећају трошкове њеног коришћења.</p> <p>Интерни акт треба да предвиди обавезу одбијања донације уколико се утврди да она није оправдана или да није исплатива, односно да садржи прикривене трошкове.</p>						
7.1.2	<p>Прописати обавезу претходног утврђивања да ли постоји потенцијални, перципирани или стварни сукоб интереса приликом пријема донације.</p>	<p>Усвојен интерни акт који садржи обавезу да се пре пријема донације утврди да ли се давалац донације (без обзира да ли је правно или физичко лице) налази у специфичном односу и положају у односу на ЈЛС у смислу да:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ЈЛС врши контролу и надзор над 	<p><i>Усвојити Одлуку о донацијама</i></p>	<p><i>Усвојена Одлука о донацијама</i></p>	<p><i>Начелник Општинске управе</i></p>	<p><i>01.01.2020.</i></p>	<p><i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i></p>	<p><i>Мера је у потпуности преузета из модела ЈАП-а</i></p>

		<p>радом донатора;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Донатор пред службама и органима ЈЛС остварује предвиђена права и испуњава прописане обавезе; - Донатор представља повезано лице са неким јавним функционером ЈЛС. <p>Интерни акт треба да предвиди обавезу одбијања донације уколико се утврди да постоје елементи сукоба интереса у односу између даваоца донације и ЈЛС.</p>						
7.1.3	Прописати обавезу праћења наменског коришћења средстава из	Усвојен интерни акт који садржи обавезу праћења наменског коришћења средстава из донација.	<i>Усвојити Одлуку о донацијама</i>	<i>Усвојена Одлука о донацијама</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	<i>01.01.2020.</i>	<i>За спровођење ове активности нису потребни</i>	<i>Мера је у потпуности преузета из модела ЛАП-а</i>

	донација.						додатни ресурси	
7.1.4	Прописати обавезу израде и објављивања извештаја о реализацији донације	Усвојен интерни акт који садржи обавезу израде извештаја о реализацији донације; Извештај о реализацији донације се благовремено објављује на интернет презентацији ЈЛС.	<i>Усвојити Одлуку о донацијама</i>	<i>Усвојена Одлука о донацијама</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	<i>01.01.2020.</i>	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	<i>Мера је у потпуности преузета из модела ЛАП-а</i>
7.1.5	Прописати обавезу формирања јединственог јавног регистра који би садржао податке о свим донацијама општине и њиховом коришћењу	Усвојен интерни акт који садржи обавезу формирања јединственог јавног регистра, као електронске базе података који би садржао податке о свим донацијама општине и њиховом коришћењу; Јединствени јавни регистар донација се редовно ажурира на интернет страници општине	<i>Усвојити Одлуку о донацијама</i>	<i>Усвојена Одлука о донацијама</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	<i>01.01.2020.</i>	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	<i>Мера је у потпуности преузета из модела ЛАП-а</i>

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

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

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

Ова област се не разрађује у ЛАП-у пошто је оцењено да су процедуре на таквом нивоу да је коруптивни ризик сведен на минимум.

Област 9: Развој програма помоћи и солидарности за остваривање потреба особа са инвалидитетом и за заштиту права осетљивих група⁵

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

Након идентификовања конкретних активности ЈЛС у оквиру ове надлежности, потребно је анализирати да ли постоји и какав је постојећи правни оквир на нивоу ЈЛС који регулише те процесе (на пример, да ли постоје одговарајући правилници, одлуке, упутства) и каква је пракса у овој области са становишта ризика од корупције. Осим тога, потребно је успоставити или унапредити процедуре расподеле средстава на начин да за то буду одговорне комисије које ће имати своје правилнике о раду, чији ће чланови бити подвргнути механизмима за

⁵ Чланом 20. важећег Закона о локалној самоуправи из 2007. године, ова надлежност је дефинисана као развој различитих облика помоћи и солидарности са лицима са посебним потребама, као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима. Нацрт измена и допуна Закона о локалној самоуправи, чија је израда у току, уместо термина лица са посебним потребама, користи термин особе са инвалидитетом, па се за дефинисање назива ове области, а у складу и са истом тенденцијом у другим законима, користи нови термин.

спречавање сукоба интереса, које ће јавно објављивати документе о свом раду и на чије ће одлуке постојати право одговарајуће жалбе, односно вишестепеност у доношењу коначне одлуке.

Циљ 9.1. Смањење дискреционих овлашћења надлежних служби и органа ЈЛС у процесу доношења одлуке о избору програма и/или циљних група за које се спроводи додела помоћи								
Индикатори циља				Базна вредност индикатора		Циљана (пројектована) вредност индикатора		
Све одлуке о програмима и/или циљним групама за које се организује додела помоћи усаглашени су са стратешким и развојним документима ЈЛС или са другим документима који јединици локалне самоуправе прописују обавезе да спроводе овакве врсте поступака.				Број програма и/или циљних група за које се организује додела помоћи који су усаглашени са стратешким документима ЈЛС или са другим документима који ЈЛС прописују обавезе да спроводе овакве врсте поступака у односу на укупан број програма и/или циљних група за које се програми организују		Број програма и/или циљних група за које се организује додела помоћи који су усаглашени са стратешким документима ЈЛС или са другим документима који ЈЛС прописују обавезе да спроводе овакве врсте поступака у односу на укупан број програма и/или циљних група за које се програми организују		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
9.1.1	Спровести анализу усаглашености програма за доделу помоћи	Спроведена анализа која треба да утврди да ли су досадашњи програми за доделу помоћи усаглашени са	<i>Извршити анализу усаглашености опитних аката који уређују</i>	<i>Извршена анализа усаглашености опитних аката који уређују</i>	<i>Начелник општинске управе</i>	<i>01.01.2018. године</i>	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	<i>Мера је додата у односу на модел ЛАП-а</i>

са стратешким и развојним документима ЈЛС или са другим прописима/документима на националном нивоу који ЈЛС прописују обавезе да спроводе овакве врсте програма.	стратешким и развојним документима ЈЛС или са другим прописима/документи ма који ЈЛС прописују обавезе да спроводе овакве врсте поступака	<i>финансирање удружења из хуманитарних области</i>	<i>финансирање удружења из хуманитарних области</i>				
--	---	---	---	--	--	--	--

Циљ 9.2. ЈЛС на редовној основи сарађује са организацијама цивилног друштва (ОЦД)/другим локалним актерима у правцу боље координације у процесу доделе помоћи

Индикатори циља		Базна вредност индикатора		Циљана (пројектована) вредност индикатора				
Успостављена и формализована сарадња са организацијама цивилног друштва (ОЦД)/другим локалним актерима у правцу боље координације у процесу доделе помоћи		Број организација цивилног друштва (ОЦД)/других актера са којима постоји сарадња у овој надлежности		Број организација цивилног друштва (ОЦД)/других актера са којима постоји сарадња у овој надлежности				
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене

9.2.1	<p>Прописати обавезу укључивања организација цивилног друштва (ОЦД)/других актера у процес припреме, спровођења и контроле програма за доделу помоћи.</p>	<p>Идентификоване организације цивилног друштва (ОЦД)/други актери који су релевантни за одређене програме доделе помоћи, односно за одређене циљне групе;</p> <p>Потписани споразуми о сарадњи/други видови формализације сарадње између ЈЛС и ОЦД/других актера који подразумевају дефинисање међусобних права и обавеза;</p> <p>Споразуми о сарадњи/други видови формализације сарадње садрже обавезу укључивања/консултовања ОЦД/других актера у процес дефинисања услова, критеријума и мерила, учешће у пријему захтева/пријава на конкурс и учешће у контроли програма.</p>	<p><i>1. Израдити предлог споразума у сарадњи са организацијама цивилног друштва из ове области</i></p> <p><i>2. Допунити општи акт који уређује финансирање удружења из области</i></p>	<p><i>Потписан споразум, Допуњен и усвојен општи акт</i></p>	<p><i>Председник општине, Начелник Општинске управе</i></p>	<p><i>01.01.2018..г</i></p>	<p><i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i></p>	<p><i>Мера је у потпуности преузета из модела ЈАП-а</i></p>
-------	---	--	--	--	---	-----------------------------	--	---

Циљ 9.3. Повећана транспарентност у процесу доделе помоћи								
Индикатори циља				Базна вредност индикатора		Циљана (пројектована) вредност индикатора		
Јавно доступни сви елементи програма за доделу помоћи, у складу са прописима који обезбеђују заштиту података о личности				програм за доделу помоћи за које су јавно доступни <i>елементи</i> у односу на укупан број програма, у складу са <i>индикатором испуњености (квалитета) мере</i>		Број програма за доделу помоћи за које су јавно доступни <i>елементи</i> у односу на укупан број програма, у складу са <i>индикатором испуњености (квалитета) мере</i>		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
9.3.1	Прописати обавезу да се сви елементи програма јавно објављују, у складу са прописима који обезбеђују заштиту података о личности	Обавеза подразумева јавно објављивање најмање следећих елемената: позива, услова, критеријума и мерила за доделу помоћи, начина подношења захтева/пријава на конкурс и потребну документацију, имена и функције лица/чланова комисије која учествују у поступку, ранг листе и износе	<i>Усвојити Правилник о начину доделе помоћи</i>	<i>Усвојен Правилник о начину доделе помоћи</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	<i>01.01.2018.</i>	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	

		додељене помоћи, извештаје о спровођењу поступка/конкурса.						
--	--	---	--	--	--	--	--	--

Циљ 9.4. Отклоњени ризици за настанак сукоба интереса у процесима доделе помоћи								
Индикатори циља				Базна вредност индикатора		Циљана (пројектована) вредност индикатора		
Усвојене мере за управљање сукобом интереса у процесима доделе помоћи				Карактер мера за управљање сукобом интереса у овој области, у складу са индикатором испуњености (квалитета) мере		Карактер мера за управљање сукобом интереса, у складу са индикатором испуњености (квалитета) мере		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
9.4.1	Успоставити елементе управљања сукобом интереса чланова комисија и/или лица (службеника) који спроводе поступке за	Елементи управљања сукобом интереса подразумевају најмање следеће: Потписивање изјаве о непостојању приватног интереса у вези са учесницима конкурса/са лицима која подносе	<i>Допунити општи акт који уређује доделу помоћи-</i>	<i>Допуњен и усвојен општи акт</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	01.01.2018.	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	<i>Мера је у потпуности преузета из модела ЛАП-а</i>

	доделу помоћи	захтеве; Успостављање института изузећа у случају постојања приватног интереса; Прописивање одговорност за члана комисије/лица (службеника) за кога се утврди да је био у сукобу интереса; Успостављање института поништавања одлука за које се утврди да су донете у околностима сукоба интереса.						
--	---------------	---	--	--	--	--	--	--

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

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

Према Закону о удружењима (“Службени гласник РС”, бр. 51/09) и Уредби о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења (“Службени гласник РС”, бр. 8/12), као и према бројним

законима у различитим секторима, областима, односно ресорима, ЈЛС су органи јавне власти који финансирају активности и пројекте удружења грађана, односно организација цивилног друштва. Иако се у овој области у претходним годинама доста учинило у правцу повећања транспарентности, јачања система контроле и смањења дискреционих овлашћења свих органа јавне власти, изазови који постоје у финансирању удружења захтевају увек и изнова нове антикорупцијске активности које прате еволуцију „иновативних“ форми којима се средства из јавних извора намењена удружењима грађана не користе за остваривање јавног, већ различитих приватних интереса, на обе стране овог процеса (представника удружења и представника органа који располажу средствима). Превенција корупције се у овој области може остварити, пре свега, даљим јачањем транспарентности целокупног процеса, као и јачањем интерних „одбрамбених механизма“ сваке ЈЛС који могу и треба да спрече настанак различитих неправилности, злоупотреба и корупције.

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

Циљ 10.1. Повећање транспарентности, одговорности и контроле над процесом доделе средстава удружењима грађана

Индикатори циља	Базна вредност индикатора	Циљана (пројектована) вредност индикатора
Усвојене делотворне јавне политике на нивоу ЈЛС које обезбеђују пуну транспарентност, одговорност и контролу над процесом суфинансирања програма од јавног интереса које реализују	Одлука о одабиру пројеката које реализују удружења грађана	Одлука о одабиру пројеката које реализују удружења грађана, Правилник општине који уређује и регулише начин расподеле средстава

удружења								
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
10.1.1	Успоставити обавезу дефинисања <i>јавног интереса</i> који се остварује програмима који реализују удружења, односно успоставити обавезу да се сваки програм позива на већ дефинисан <i>јавни интерес</i> .	Јавни интерес који се остварује програмима које реализују удружења треба да буде дефинисан на стратешком нивоу, односно да буде дефинисан у стратешким или развојним документима ЈЛС; сваки појединачни поступак суфинансирања програма треба да се позива на дефинисан јавни интерес, односно на успостављање везе и оправдање на који начин ће конкретан програм суфинансирања програма остварити, промовисати и штитити јавни интерес (на пример, кроз одређивање	<i>Извршити анализу општих аката-правилника општине који уређују и регулишу начин расподеле средстава и по потреби, израда нацрта измене и допуне општих аката</i>	<i>Правилник општине који уређује и регулише начин расподеле средстава</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	01.01.2018.г	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	<i>Мера је у потпуности преузета из Модела ЈАП-а</i>

		приоритета у финансирању за конкретну годину, тематских области програма и јавних конкурса и слично).						
10.1. 2	Успоставити целовит и заокружен интерни правни оквир на нивоу ЈЛС који регулише суфинансирање програма од јавног интереса које реализују удружења	Заокружен и целовит интерни правни оквир подразумева најмање следеће: 1) постојање интерног акта (правилника) који регулише суфинансирање програма од јавног интереса које реализују удружења, 2) пословника о раду комисија које спроводе јавне конкурсе у овој области, 3) одлука о расписивању јавних конкурса за сваки појединачни програм. Правни оквир који регулише суфинансирање програма од јавног интереса које реализују удружења треба да садржи	<i>Извршити анализу општих аката-правилника општине који уређују и регулишу начин расподеле средстава и по потреби, израда нацрта измене и допуне општих аката</i>	<i>Правилник општине који уређује и регулише начин расподеле средстава</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	01.01.2018.g	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	<i>Мера је у потпуности преузета из Модела ЈАП-а</i>

		<p>најмање следеће: 1) начин утврђивања услова, критеријума и мерила за бодовање предлога пројеката, 2) обавезу јавног објављивања свих докумената који настају у току спровођења конкурса, 3) регулисање рада конкурсних комисија са посебним акцентом на управљање сукобом интереса, 4) начине вршења мониторинга, евалуације и финансијске контроле одобрених пројеката и програма.</p>						
10.1.3	<p>Обезбедити пуну транспарентност процеса суфинансирања програма од јавног интереса које реализују удружења.</p>	<p>Пуна транспарентност процеса се обезбеђује кроз објављивање свих докумената који настају у току спровођења конкурса, а нарочито докумената који настају у раду конкурсне комисије, јавност састанака конкурсне комисије и</p>	<p><i>Извршити анализу општих аката-правилника општине који уређују и регулишу начин расподеле средстава и по потреби, израда нацрта измене и допуне општих аката</i></p>	<p><i>Правилник општине који уређује и регулише начин расподеле средстава</i></p>	<p><i>Начелник Општинске управе</i></p>	<p>01.01.2018.g</p>	<p><i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i></p>	<p><i>Мера је у потпуности преузета из Модела ЈАП-а</i></p>

		учешће заинтересованих представника јавности у њиховом раду - грађанских посматрача (без права одлучивања).						
10.1.4	Успоставити елементе управљања сукобом интереса чланова конкурсне комисије која спроводи конкурс за суфинансирање програма од јавног интереса које реализују удружења.	<p>Елементи управљања сукобом интереса подразумевају најмање следеће:</p> <p>Потписивање изјаве о непостојању приватног интереса у вези са учесницима конкурса;</p> <p>Успостављање института изузећа у случају постојања приватног интереса:</p> <p>Прописивање одговорности за члана комисије за кога се утврди да је био у сукобу интереса;</p> <p>Успостављање института поништавања одлука за које се утврди да су донете у околностима</p>	<i>Извршити анализу општих аката-правилника општине који уређују и регулишу начин расподеле средстава и по потреби, израда нацрта измене и допуне општих аката</i>	<i>Правилник општине који уређује и регулише начин расподеле средстава</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	01.01.2018.g	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	<i>Мера је у потпуности преузета из Модела ЈАП-а</i>

		сукоба интереса.						
10.1.5.	Обезбедити обавезне елементе мониторинга, евалуације и финансијске контроле над програмима од јавног интереса које реализују удружења.	Интерним правним оквиром потребно је предвидети елементе мониторинга, евалуације и финансијске контроле над програмима од јавног интереса које реализују удружења, са обавезом објављвања свих извештаја о резултатима мониторинга, евалуације и финансијске контроле на интернет презентацији ЈЛС.	<i>Извршити анализу општих аката-правилника општине који уређују и регулишу начин расподеле средстава и по потреби, израда нацрта измене и допуне општих аката</i>	<i>Правилник општине који уређује и регулише начин расподеле средстава</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	01.01.2018.г	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	<i>Мера је у потпуности преузета из Модела ЈАП-а</i>

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

Индикатори циља	Базна вредност индикатора	Циљана (пројектована) вредност индикатора
------------------------	----------------------------------	--

Усвојене делотворне јавне политике на нивоу ЈЛС које обезбеђују пуну транспарентност, одговорност и контролу над процесом спровођења конкурса за суфинансирање пројеката у области јавног информисања				Интерна јавна политика и/или њихов карактер, <i>описно</i>		1 број интерних јавних политика и/или њихов карактер, <i>описно</i>		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
10.2.1	Дефинисати <i>јавни интерес у области јавног информисања</i> који је у складу са специфичности ма локалне заједнице.	ЈЛС би требало да у сваком појединачном јавном позиву ближе дефинише локално специфичан јавни интерес у области информисања, <i>са обавезном оградом о томе да информисање о раду органа ЈЛС, према Закону, није део јавног интереса</i> ; полазна основа за дефинисање локалног специфичног јавног интереса у јавном информисању могу да буду стратешка и развојна документа ЈЛС.						<i>Мера није преузета из модела ЛАП-а</i> <i>Мера се већ спроводи: У сваком појединачном јавном позиву се ближе дефинише јавни интерес у области јавног информисања</i>

10.2. 2	Успоставити обавезу детаљније и прецизније регулације процеса спровођења конкурса за суфинансирање пројеката у области јавног информисања.	<p>Обавезу је потребно успоставити у писаној форми, доношењем акта/обавезујућег упутства којим би се прописало избегавање до сада најчешће уочених злоупотреба и неправилности које су уочене. Другим речима, ова врста регулације треба да обезбеди најмање следеће:</p> <p>Избегавање дискриминаторских услова у јавном конкурс у (на пример, конкурс не може бити ограничен само на један тип медија или само за медије на одређеној територији);</p> <p>Забрану прописивања извештавања о раду ЈЛС и њених органа као део јавног интереса у информисању;</p> <p>Ограничавање непропорционално велике разлике у износу средстава за медијске пројекте којим се</p>						<p><i>Мера није преузета из модела ЛАП-а</i></p> <p><i>Меру није могуће спровести: Законом о јавном информисању и медијима и Правилником о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања (“Службени гласник РС” број 16/16 и 8/17) није дато овлашћење локалној самоуправи да донесе такав акт</i></p>
------------	--	---	--	--	--	--	--	--

		очигледно фаворизују поједини медији; Увођење обавезе надлежног органа да увек образложи одбацивање одлуке комисије о додели средстава.						
--	--	--	--	--	--	--	--	--

Област 11: Инспекцијски надзор

Опис области: Имајући у виду карактер и обим овлашћења којима располажу јавни службеници задужени за инспекцијски надзор, а у циљу адекватног остваривања и заштите јавног интереса (на пример, интереса у области здравља и безбедности грађана), спречавање корупције и злоупотреба у вези са коришћењем датих овлашћења има нарочит значај у процесу вршења инспекцијског надзора. То је, између осталог, препознато и приликом израде полазних основа за усвајање актуелног Закона о инспекцијском надзору који је усвојен 2015. године. Уколико је ова важна надлежност државне управе подложна различитим коруптивним ризицима, штета која може настати потенцијално има озбиљне последице по јавни интерес, по живот, здравље, безбедност и остваривање различитих права грађана. Коруптивни утицај у вршењу инспекцијског надзора настаје, пре свега, услед контакта између лица која врше надзор и надзираних субјеката, односно услед утицаја који на службенике могу вршити они над којима се врши надзор, а што је као проблем констатовано и у резултатима различитих истраживања.

Према Закону о инспекцијском надзору (“Службени гласник РС”, бр. 36/15), ЈЛС су добиле значајне надлежности у области инспекцијског надзора и то како у изворним надлежностима, тако и у надлежностима које су јој пренете са централног или покрајинског нивоа власти. Локалној самоуправи су дата овлашћења да самостално регулише поједина питања у области инспекцијског надзора, што уз описане ризике од корупције ствара потребу да се ова област нађе и у локалном антикорупцијском плану. У овом смислу речи нарочито су важна два поља ове надлежности: 1) процена ризика и план инспекцијског надзора и 2) координација и унутрашња контрола инспекцијског надзора које је неопходно успоставити на нивоу ЈЛС.

Циљ 11.1. Смањење дискреционих овлашћења и већа транспарентност у поступању инспекцијских служби								
Индикатори циља				Базна вредност индикатора		Циљана (пројектована) вредност индикатора		
<p>Усвојени интерни акти/упутства/процедуре на нивоу ЈЛС које прописују обавезе ЈЛС да врше процену ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика из своје изворне надлежности, као и обавезе да врше процену посебних ризика, који су специфични за сваку локалну заједницу;</p> <p>Јавно доступни сви елементи дефинисани у претходном индикатору.</p>				<p>20 Одлука којима се уређују области из изворне надлежности локалне самоуправе комуналне делатности, радно време, такси превоз, заштита од буке и др.</p>		<p>Најмање 23 општа акта</p>		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
11.1.1	Прописати посебне елементе процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика из изворне надлежности ЈЛС	Интерним актом/упутством детаљније регулисана ова законска обавеза, односно одређен начин/форма у којој се прописују посебни елементи процене ризика, учесталост вршења инспекцијског надзора и плана надзора из изворних надлежности.	Усвојити интерне писане процедуре којима се регулише рад и поступање свих инспектора	Усвојене интерне писане процедуре којима се регулише рад и поступање свих инспектора	Начелник Општинске управе	01.01.2020.	За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси	Мера је у потпуности преузета из Модела ЈАПа

11.1. 2	Прописати обавезу усвајања процедуре за процену посебних ризика који су специфични за сваку локалну заједницу	Интерним актом/упутством одређена процедура која треба да садржи изворе информација о локално специфичним ризицима за сваку област у којој се врши инспекцијски надзор, процену утицаја ризика на стање у областима и процену потребе за надзором у складу са ризицима.	<i>Усвојити интерне писане процедуре којима се регулише рад и поступање свих инспектора</i>	<i>Усвојене интерне писане процедуре којима се регулише рад и поступање свих инспектора</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	<i>01.01.2020.</i>	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	<i>Мера је у потпуности преузета из Модела ЈАП</i>
------------	---	---	---	---	----------------------------------	--------------------	---	--

Циљ 11.2. Унапређење система координације и унутрашње контроле инспекцијских служби		
Индикатори циља	Базна вредност индикатора	Циљана (пројектована) вредност индикатора
Усвојени акти којима се успоставља/унапређује систем координације и унутрашње контроле инспекцијских служби	<i>Решење о образовању комисије за координацију инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности општине Сјеница</i>	

Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
11.2.1	Организовати унутрашњу контролу инспекције из изворне надлежности Општине.	Одлуком надлежног органа општине одређен орган, унутрашња организациона јединица или тело које врши контролу инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности Општине.	<i>Усвојити Одлуку о образовању унутрашње контроле инспекцијских служби</i>	<i>Усвојена Одлука о образовању унутрашње контроле инспекцијских служби</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	<i>01.01.2020.</i>		<i>Мера је у потпуности преузета из Модела ЈАПа</i>
11.2.2	Прописати облике, учесталост и начин вршења унутрашње контроле инспекције из изворне надлежности ЈЛС	Одлуком одредити јасне и прецизне организационе претпоставке и процедуре за вршење контроле и начине поступања у случајевима у којима су утврђене неправилности у раду инспекцијских служби.	<i>Усвојити Одлуку о образовању унутрашње контроле инспекцијских служби</i>	<i>Усвојена Одлука о образовању унутрашње контроле инспекцијских служби</i>	<i>Начелник Општинске управе</i>	<i>01.01.2020.</i>		<i>Мера је у потпуности преузета из Модела ЈАПа</i>

Област 12: Просторно и урбанистичко планирање и изградња

Опис области: У бројним истраживањима и анализама праксе, област просторног и урбанистичког планирања и изградње спада међу најризичније процесе са становишта настанка корупције. Ова област се као посебна целина нашла и у Националној стратегији за борбу против корупције, чиме би требало да буду отклоњени коруптивни ризици уграђени у важећу регулативу, као и да се побољша пракса на основу важеће регулативе. Комплементарно стратешком и законском нивоу, интерно регулисање процеса у овој области је неопходно, како би се на свим нивоима (законодавним процесом на националном нивоу, али и практичним спровођењем на институционалном нивоу, а нарочито на нивоу ЈЛС) спречиле неправилности и злоупотребе, које углавном и настају у оним случајевима када у остваривању права и обавеза корисници услуга у овој области долазе у контакт са службеницима који ове процесе обављају. Органи локалне самоуправе су

инстанца у којој долази до ове врсте интеракције, јер се на том нивоу оперативно спроводе надлежности у области урбанизма и грађевинских послова, односно ниво на ком се примењују закони у овој области и на ком се одлучује о појединачним захтевима, односно случајевима. Осим тога, коруптивни ризици у овој области на локалном нивоу могу настати и онда када надлежне локалне службе и институције усвајају и примењују своја просторно-планска документа, чиме саме одређују локално специфичан оквир у ком се примењују опште законске одредбе о планирању. Управо одређивање тог оквира подложно је одређеним и не малим дискреционим овлашћењима, која су очекивана и неопходна, али која уколико се не контролишу и не ограничавају, могу нарушити јавни интерес на штету различитих приватних интереса.

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

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

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

Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	<i>Активности</i>	<i>Индикатори активности</i>	<i>Одговорни субјект</i>	<i>Рок</i>	<i>Потребни ресурси</i>	<i>Напомене</i>
12.1.1	Успоставити обавезу и правила поступања са примедбама које надлежна комисија добије у току раног јавног увида о изради просторног, односно урбанистичког плана.	Усвојене интерне процедуре којима би се уредио начин рада надлежне комисије и начин поступања са примедбама које пристигну у току јавног увида;						<p><i>Мера није преузета из Модела ЛАП-а</i></p> <p><i>Меру није могуће спровести:</i></p> <p><i>Закон о планирању и изградњи и Правилник о садржини начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Сл. Лист РС“ број 64/15) уређује поступак раног јавног увида</i></p>
12.1.2	Унапредити транспарентност рада надлежне	Јавно објављене све пристигле примедбе и исходи поступања комисије или других						<p><i>Мера није преузета из Модела ЛАП-а</i></p> <p><i>Меру није</i></p>

	комисије у току раног јавног увида.	органа ЈЛС по тим примедбама.						<p><i>могуће спровести:</i></p> <p><i>Закон о планирању и изградњи и Правилник о садржини начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Сл. Лист РС“ број 64/15) уређује поступак раног јавног увида</i></p>
12.1.3	Детаљније прописати процедуре одлучивања надлежног органа ЈЛС о потврђивању или одбијању урбанистичког пројекта	Усвојени додатни критеријуми, процедура одлучивања и пракса образлагања надлежног органа ЈЛС приликом одбијања или одобрења урбанистичког пројекта за који надлежна комисија поднесе захтев на одлучивање.						<p><i>Мера није преузета из Модела ЈАП</i></p> <p><i>Меру није могуће спровести:</i></p> <p><i>Закон о планирању и изградњи је уређен поступак потврђивања</i></p>

								урбанистичког пројекта
12.1.4	Прописати процедуру за поступање надлежних органа ЈЛС у посебним случајевима формирања грађевинских парцела уколико плански документ није донет, као и за прихватање других доказа о решеним имовинско-правним односима.	Прописане процедуре за поступање надлежних органа ЈЛС у посебним случајевима формирања грађевинских парцела уколико плански документ није донет, као и за прихватање других доказа о решеним имовинско-правним односима; Одређено шта су то други докази.						Мера није преузета из Модела ЈАП Меру није могуће спровести: Закон о планирању и изградњи није дато овлашћење локалној самоуправи да пропише процедуре

Циљ 12.2. Смањена дискрециона овлашћења ЈЛС у процесу одређивања додатних погодности за плаћање доприноса за објекте од посебног значаја за развој јединице локалне самоуправе		
Индикатори циља	Базна вредност индикатора	Циљана (пројектована) вредност индикатора

Усвојен акт којим ће бити прописани критеријуми за давање статуса објекта од посебног значаја за развој ЈЛС, као и процедура за одлучивање о овом питању.				Врста и карактер акта којим се регулишу наведена питања		Врста и карактер акта којим се регулишу наведена питања		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
12.2.1	Прописати услове и критеријуме за давање статуса објекта од посебног значаја за развој ЈЛС.	Усвојен акт који дефинише услове и критеријуме за давање статуса објекта од посебног значаја за развој ЈЛС	Допунити општи акт којим се уређује утврђивање доприноса за уређивање грађевинског земљишта	Допуњен општи акт којим се уређује утврђивање доприноса за уређивање грађевинског земљишта	Начелник Општинске управе	01.01.2020.	За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси	Мера је у потпуности преузета из модела ЈАП-а
12.2.2	Прописати процедуру одлучивања о давању статуса објекта од посебног значаја за развој ЈЛС	Усвојен акт који дефинише процедуру одлучивања о давању статуса објекта од посебног значаја за развој ЈЛС	Допунити општи акт којим се уређује утврђивање доприноса за уређивање грађевинског земљишта	Допуњен општи акт којим се уређује утврђивање доприноса за уређивање грађевинског земљишта	Начелник Општинске управе	01.01.2020.	За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси	Мера је у потпуности преузета из модела ЈАП-а

Област 13: Формирање радних тела на нивоу јединица локалне самоуправе

Опис области: Чланом 36. Закона о локалној самоуправи предвиђено је да скупштина ЈЛС оснива стална или повремена радна тела за разматрање питања из њене надлежности, давање мишљења на предлоге прописа и одлука које доноси, као и за обављање других послова

утврђених статутом. С друге стране, Закон прописује да се питања броја, избора, као и права и дужности председника и чланова ових тела утврђују Статутом ЈЛС. Иако нормативни оквир и пракса не указују нужно на постојање неког од облика корупције у процесу формирања и рада радних тела, начин на који је ова област регулисана, као и подаци и анализе праксе у овој области указују на значајан степен нетранспарентности, велика дискрециона овлашћења оснивача радних тела и самих радних тела, као и на потенцијалну неефикасност и несврхисходност у трошењу јавних ресурса. На пример, постојећи нормативни оквир не предвиђа формирање регистра, односно јединствене евиденције на нивоу било ког органа јавне власти, па ни на нивоу ЈЛС, а у којој би се налазили подаци о формирању, укупном броју и утрошеним средствима за рад сталних и повремених радних тела, као и о резултатима њиховог рада и постигнутим циљевима. Управо због заштите јавног интереса, који може бити нарушен постојећим начином на који се у пракси одвија формирање, функционисање и финансирање радних тела, ова област на нивоу локалне самоуправе може значајно бити унапређена кроз усвајање и примену локалног антикорупцијског плана, нарочито у следећим идентификованим проблемима: одсуства јединствене евиденције о формирању, укупном броју и утрошеним средствима за рад сталних и повремених радних тела, одсуства јасно постављених циљева, задатака и рокова, непостојања или неадекватног правног основа за формирање радних тела, одсуства јасних услова и критеријума за избор чланова радног тела и њиховог броја, регулисања права на накнаду и нејасног односа између радних тела и редовних послова других органа и служби ЈЛС.

Ова област се не разрађује у ЛАП-у пошто је иста уређена општим актима Општине (Статут Општине Сјеница, Пословник Скупштине Општине Сјеница)

Област 14: Јавне набавке

Опис области: Јавне набавке се, према својој природи, перманентно налазе у фокусу различитих антикорупцијских јавних политика, не само у Србији. Усвајањем новог Закона о јавним набавкама из 2012. године, са неколико каснијих измена и допуна ("Службени гласник РС", бр. 124/12, 14/15 и 68/15), Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период од 2014. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење, учињено је доста помака у правцу спречавања корупције у овој области. Ипак, досадашња примена Закона већ је захтевала одређене измене и допуне, а показала је и да је на институционалном нивоу могуће и потребно додатно унапредити примену позитивних прописа у области јавних набавки. Агенција је то утврдила, између осталог, посетама институцијама у току контроле планова интегритета, у којима јавне набавке чине једну од заједничких области за цео јавни сектор.

Сузбијање корупције и неправилности у поступцима јавних набавки често се налази у колизији са мање или више оправданим захтевима за ефикасношћу поступака, односно са повећањем брзине којом се за потребе јавног сектора и његовог адекватног функционисања набављају добра и услуге. Осим тога, захтев за обезбеђивањем потребне конкурентности на тржишту такође је у појединим аспектима у колизији са антикорупцијским политикама и мерама, иако на први поглед то треба да буду међусобно компатибилни захтеви, већа конкуренција подразумева већу међусобну контролу између понуђача, а тиме и смањење потенцијалних коруптивних утицаја на наручиоце. То, међутим, често није случај, јер се у областима у којима постоји оштрија конкуренција, а слаба отпорност система на коруптивне утицаје, експоненцијално повећавају и интензитет и форме утицаја понуђача на наручиоце да баш они добију уговор за одређену јавну набавку. Измене и допуне ЗЈН из 2015. године су повећале ефикасност и конкурентност, али су истовремено отвориле нови и додатни простор за коруптивне утицаје. Однос између различитих захтева и очекивања од поступака јавних набавки, који су некада међусобно ограничавајући, не може једном и унапред бити дат као коначан, већ представља стално тражење оптималне мере у којој ће ти захтеви бити адекватно и оправдано заступљени, а све то у најбољем јавном интересу. Управо у томе лежи важност интерног регулисања ових поступака у свакој појединачној институцији, па и на нивоу ЈЛС. Док Закон даје оквир који је општи и заједнички за цео јавни сектор, сваки појединачни руководилац који сматра да треба да ојача антикорупцијски аспект поступака јавних набавки, може различитим механизмима *доброг управљања* то и да учини. Када је реч о органима ЈЛС, ови механизми могу бити уграђени управо у локални антикорупцијски план.

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

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

Индикатори циља	Базна вредност индикатора	Циљана (пројектована) вредност индикатора
-----------------	---------------------------	---

Усвојене измене и допуне интерних аката у области јавних набавки у правцу детаљнијег регулисања спровођења мешовитих јавних набавки, јавних набавки мале вредности и јавних набавки расписаних из разлога хитности				Опис система контроле код спровођења мешовитих јавних набавки и јавних набавки мале вредности и јавних набавки расписаних из разлога хитности		Опис система контроле код спровођења мешовитих јавних набавки и јавних набавки мале вредности и јавних набавки расписаних из разлога хитности.		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
14.1.1	Успоставити обавезу додатног образложења околности, потребе и оправданости за спровођење мешовитих јавних набавки.	Обавезу је потребно успоставити кроз измене и допуне интерног правног оквира у области јавних набавки којим би се прописало да се за случајеве расписивања мешовитих јавних набавки израђују посебна образложења околности, потреба и оправданости.						<i>Мера није преузета из Модела ЛАП-а. Мера је већ спроведена: донети су интерни акти којима је ближе уређен поступак јавне набавке унитар наручиоца.</i>
14.1.2	Успоставити обавезу да се у случају јавних набавки мале вредности (вредности мање од 500.000 динара) позив за	Обавезу је потребно успоставити кроз измене и допуне интерног правног оквира у области јавних набавки којим би се прописало да се у случају јавних набавки мале						<i>Мера није преузета из Модела ЛАП-а. Мера је већ спроведена: донети су интерни акти</i>

	<p>достављање понуде упућује најмање једном понуђачу који врши делатност која је предмет јавне набавке, а да уколико то није могуће, обавезно постоји образложење такве одлуке.</p>	<p>вредности позив за достављање понуде упућује најмање једном понуђачу који врши делатност која је предмет јавне набавке, а да уколико то није могуће, обавезно постоји образложење такве одлуке. На тај начин се из процеса елиминира „лично уверење“ овлашћеног лица да они којима се упућује позив за достављање понуде могу да спроведу јавну набавку, без обзира на делатност којом се баве.</p>						<p><i>којима је ближе уређен поступак јавне набавке унитар наручиоца.</i></p>
--	---	--	--	--	--	--	--	---

Циљ 14.2. Повећање поступка транспарентности и контроле јавних набавки		
Индикатори циља	Базна вредност индикатора	Циљана (пројектована) вредност индикатора
<p>Сва документа која настају у поступцима јавних набавки се јавно објављују (осим уколико не подлежу ограничењима за јавно</p>	<p>б- број и/или карактер докумената који настају у поступку јавних набавки који се</p>	<p>б - број и/или карактер докумената који настају у поступку јавних набавки који се јавно објављују (у</p>

<p>објављивање која су дефинисана другим законима).</p> <p>Број представника јавности - грађанских посматрача - који учествују у припреми, спровођењу или контроли поступака јавних набавки.</p>				<p>јавно објављују (у просеку).</p> <p>Број ЈН у које је укључен грађански посматрач у односу на укупан број ЈН у одређеном временском периоду.</p>		<p>просеку).</p> <p>Број ЈН у које је укључен грађански посматрач у односу на укупан број ЈН у одређеном временском периоду.</p>		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
14.2.1	Успоставити обавезу да се сва документа која настају у поступцима јавних набавки јавно објављују.	Обавезу је потребно успоставити кроз измене и допуне интерног правног оквира у области јавних набавки или усвајањем посебног упутства којим би се сва документа која настају у поступцима јавних набавки јавно објавила, а не само она која су законом изричито прописана као јавна (на пример, записници о оцени понуда, извештаји о стручној оцени, извештаји о праћењу и реализацији јавних набавки итд.).	<i>Извршити измену и допуну интерног акта</i>	<i>Извршене измене и допуне интерног акта</i>	<i>Начелник општинске управе</i>	01.01.2020.	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	

14.2.2	Дефинисати врсте јавних набавки које спроводи ЈЛС а у којима је обавезно укључивање представника јавности - грађанског посматрача	Интерним актом у области јавних набавки прописане врсте ЈН у којима је обавезно укључивање представника јавности - грађанског посматрача. Дефинисање учешћа представника јавности - грађанског посматрача треба да буде спроведено за фазе припреме, спровођења (рада комисије за ЈН) или контроле над додељеном јавном набавком.	<i>Извршити измену и допуну интерног акта</i>	<i>Извршене измене и допуне интерног акта</i>	<i>Начелник општинске управе</i>	<i>01.01.2020.</i>	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	
--------	---	--	---	---	----------------------------------	--------------------	---	--

Област 15: Јачање интерних механизма финансијске контроле

Опис области: Управљање јавним ресурсима треба да буде одговорност сваког појединачног органа јавне власти који тим ресурсима располаже. Да би они могли да испуне ту важну функцију, неопходно је успостављање и јачање интерних механизма за управљање јавним ресурсима, као и јачање интерне контроле над трошењем средстава. Досадашња пракса у овој области показује значајне недостатке, а неки од њих су: постојећи систем формирања буџета органа јавне власти није довољно транспарентан и није адекватан са становишта објективног праћења и ефикасне контроле; не постоји јединствени правни оквир за успостављање ових механизма; круг субјеката, односно органа јавне власти који су у обавези да уведу ове механизме је ограничен само на неке државне органе; критеријуми за успостављање су дати само на нивоу броја запослених, а не и буџета којим располажу; интерни ревизори нису независни у свом раду, јер су подређени

руководиоцима органа у којима раде; не постоје капацитети, нити обучени кадрови у органима јавне власти који су способни да спроводе ефикасно финансијско управљање и контролу и тако даље. Сви ови недостаци нарочито се односе на ЈЛС, које су додатно оптерећене недостатком потребних кадрова и ресурса за адекватно спровођење процеса буџетске контроле, интерне ревизије и финансијског управљања и контроле. Упркос бројним ограничењима са којима се суочава већина ЈЛС у Србији, локалним планом за борбу против корупције **неопходно је предвидети макар припрему успостављања адекватног система интерне ревизије и финансијског управљања и контроле**, као и **јачање капацитета буџетске инспекције тамо где она нема довољно капацитета за рад**. Период важења локалног антикорупцијског плана ће бити такав да је у периоду његовог важења неопходно извршити анализу постојећих ресурса и капацитета и предвидети унутрашње прераспоређивање кадрова, њихову едукацију или запошљавање нових лица која би се бавила овим, за сузбијање корупције веома важним областима.

Циљ 15.1. Успостављен ефикасан систем интерне ревизије на нивоу ЈЛС								
Индикатори циља				Базна вредност индикатора		Циљана (пројектована) вредност индикатора		
Усвајање јавних политика на нивоу ЈЛС које омогућавају успостављање система интерне ревизије				___ број јавних политика и/или њихов карактер, <i>описно</i>		___ број јавних политика и/или њихов карактер, <i>описно</i>		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
15.1.1	Израдити анализу потреба, ресурса и капацитета ЈЛС за успостављање система	Спроведена анализа потреба, ресурса и капацитета ЈЛС за успостављање једног од три могућа модалитета система интерне ревизије, у складу са чланом 3.						<i>Мера није преузета из ЛАП-а.</i> <i>Мера је</i>

	интерне ревизије, у складу са <i>Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Службени гласник РС” бр. 99/11 и 106/13)</i>	<i>Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Службени гласник РС” бр. 99/11 и 106/13)</i>						<i>спроведена распоређивањем запосленог на радно место интерног ревизора.</i>
15.1.2	Успоставити нормативне, организационе, кадровске, материјалне и техничке претпоставке за успостављање система интерне ревизије, у складу са резултатима анализе	Усвојен правни акт којим се успоставља систем интерне ревизије; Усвојене измене/допуне систематизације којима се уводе радна места за интерну ревизију; Запослена и/или одређена лица од постојећих						<i>Мера није преузета из ЛАП-а. Мера је спроведена доношењем Правилника о систематизацији радних места</i>

	потреба, ресурса и капацитета ЈЛС.	запослених за интерну ревизију; Обезбеђени услови за обуку и сертификавање лица за интерну ревизију у случајевима у којима они не постоје (полагање ревизорског испита, учешће на неопходним обукама коју организује Централна јединица за хармонизацију Министарства финансија и слично). Обезбеђене материјалне и техничке претпоставке за функционисање интерне ревизије (обезбеђен буџет, просторије, опрема итд.).						27.12.2016. г број 02-137/2016-III којим је предвиђено радно место интерног ревизора.
15.1.3	Обезбедити ефикасно функционисање система интерне	Усвојен стратешки трогодишњи план интерне ревизије, годишњи план рада интерне ревизије и планови појединачних	<i>Израдити нацрт плана рада интерне ревизије и планови појединачних</i>	<i>Израђен плана рада</i>	<i>Интерни ревизор</i>	31.12.2018.г	<i>За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси</i>	<i>Мера је преузета у потпуности из ЛАП-а.</i>

	ревизије.	ревизија; Усвојен систем израде и подношења ревизорских извештаја; Успостављен систем праћења препорука из ревизорског извештаја.	<i>ревизија;</i> <i>Усвојен систем израде и подношења ревизорских извештаја;</i> <i>Успостављен систем праћења препорука из ревизорског извештаја.</i>					
--	-----------	---	--	--	--	--	--	--

Циљ 15.2. Успостављен ефикасан систем финансијског управљања и контроле								
Индикатори циља				Базна вредност индикатора		Циљана (пројектована) вредност индикатора		
Усвојене јавне политике на нивоу ЈЛС које омогућавају успостављање система финансијског управљања и контроле.				___ број јавних политика и/или њихов карактер, <i>описно</i>		___ број јавних политика и/или њихов карактер, <i>описно</i>		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
15.2.3	Обезбедити ефикасно функциониса	Усвојен план и програм система финансијског	<i>Усвојити план и програм финансијског</i>	Усвојен план и програм система финансијског	<i>Председник општине</i>	31.12.2018.	<i>За спровођење ове активности</i>	

	<p>ње система финансијског управљања и контроле.</p>	<p>управљања и контроле;</p> <p>Усвојен систем израде и подношења извештаја о финансијском управљању и контроли;</p> <p>Успостављен систем праћења препорука из извештаја о финансијском управљању и контроли.</p>	<p><i>управљања и контроле;</i></p> <p><i>Усвојити систем (процедуру) израде и подношења извештаја о финансијском управљању и контроли</i></p>	<p>управљања и контроле;</p> <p>Одлука о консолидованом одобравању имплементације и употребе свих процеса из листе/мапе процеса</p>			<p><i>нису потребни додатни ресурси</i></p>	
--	--	--	--	---	--	--	---	--

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

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

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

Циљ 16.1. Успостављен ефикасан систем информисања и укључивања јавности у процес планирања и надзора над трошењем локалног буџета								
Индикатори циља				Базна вредност индикатора		Циљана (пројектована) вредност индикатора		
Усвојене интерне процедуре и формиран организациони оквир који омогућава повећање транспарентности, смањење дискреционих овлашћења и јачање грађанског надзора и контроле над локалним буџетом.				<i>Карактер постојећег оквира и праксе Општине у овој области</i>		<i>Карактер оквира и праксе Општине у овој области након реализације мера из ЛАП-а</i>		
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
16.1.1	Успоставити обавезу информисања јавности о фазама и току буџетског циклуса.	Усвојен интерни оквир Општине којим се дефинише следеће: План и програм информисања о буџетском циклусу; Средства (начине) информисања; Средства (начине) за праћење резултата и ефеката информисања.	<i>Потребно је дефинисати начине информисања и начине за праћење резултата и ефеката информисања</i>	<i>Дефинисани начини</i>	<i>Председник општине</i>	<i>Приликом израде сваког Буџета</i>		<i>Мера је у потпуности преузета из Модела ЛАП-а</i>
16.1.2	Успоставити Обавезу адекватног укључивања заинтересоване јавности у	Усвојен интерни оквир Општине којим се дефинише следеће: План и програм укључивања заинтересоване јавности у процес планирања и припреме буџета;	<i>Потребно је дефинисати начине укључивања заинтересоване јавности у</i>	<i>Укључити заинтересовану јавност</i>	<i>Председник општине</i>	<i>Приликом израде сваког буџета</i>		<i>Мера је делимично преузета из Модела ЛАП-а Мера се делимично примењује у пракси прибављањем предлога у</i>

	процес планирања и припреме буџета.	Методe (начине) укључивања који треба да обухвате: - јавне расправе - истраживање о приоритетима локалне заједнице - друге форме изјашњавања грађана и прикупљања предлога о пројектима од значаја за локалну заједницу, у складу са постојећим и расположивим буџетским оквиром. Обавеза систематизовања, анализе и објављивање резултата укључивања заинтересоване јавности у процес планирања и припреме буџета.	<i>процес планирања и припреме буџета</i>					<i>току израде нацрта буџета путем месних заједница.</i>
16.1.3	Успоставити обавезу извештавања јавности о реализацији локалног буџета.	Усвојен интерни оквир Општине којим се дефинише следеће: Форме извештавања јавности о реализацији буџета; Учесталост извештавања јавности о реализацији буџета.						<i>Мера није преузета из Модела ЛАП-а. Мера се већ спроводи у пракси објављивањем извештаја о остварењу буџета (шестомесечни и деветомесечни) и завршног рачуна на званичној интернет страници Општине Сјеница</i>
16.1.4	Успоставити обавезу	Грађански водич кроз буџет садржи најмање следеће						<i>Мера није преузета из Модела ЛАП-а.</i>

	редовне израде Грађанског водича кроз буџет локалне самоуправе	елементе, који су састављени на начин који је разумљив најширем кругу становника локалне заједнице: <ul style="list-style-type: none"> • Опис процеса планирања, припреме, усвајања, реализације и контроле локалног буџета; • Листу буџетских корисника; • Приказ буџетских прихода; 						<i>Израђен Грађански водич кроз Буџет за 2017. годину</i>
--	--	--	--	--	--	--	--	---

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

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

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

Индикатори циља	Базна вредност индикатора	Циљана (пројектована) вредност индикатора
<ul style="list-style-type: none"> • Одређено лице/тело на нивоу ЈЛС које је задужено за координацију одговорних субјеката у спровођењу активности из ЛАП-а. • Формирано тело за праћење примене ЛАП-а. • Реализоване мере из ЛАП-а, у складу са њима придруженим индикаторима и другим елементима из 	<p><i>Није применљиво (Н/А)</i></p>	<p><i>Није применљиво (Н/А)</i></p>

ЛАП-а.								
Р. бр. мере	Назив мере	Индикатор испуњености (квалитета) мере	Активности	Индикатори активности	Одговорни субјект	Рок	Потребни ресурси	Напомене
17.1.1	Одредити лице/тело на нивоу ЈЛС које је задужено за координацију одговорних субјеката у спровођењу активности из ЛАП-а.	Лице/тело задужено за координацију одговорних субјеката у спровођењу активности из ЛАП-а има обавезу да води рачуна о роковима за спровођење активности, да о доспелим роковима и обавезама благовремено обавештава одговорне субјекте, као и да врши техничко, организационо и административно усклађивање рада службеника/организационих једница и органа ЈЛС у процесу спровођења активности из ЛАП-а.	Образовати тело задужено за координацију	Образовано тело	Председник општине	31.03.2018.		Мера је у потпуности преузета из модела ЛАП-а

17.1. 2.	Формирати Комисију за избор чланова тела за праћење примене ЛАП-а.	<p>1. У Комисију је неопходно именовати представнике органа ЈЛС, локалних невладиних организација и удружења грађана, локалних медија и грађане, као и представнике других органа јавне власти (централних и покрајинских) који функционишу у локалној заједници, а који не представљају део система локалне самоуправе (на пример, представници правосудних и других органа).</p> <p>Препоручује се да представници органа ЈЛС и представници других органа јавне власти (централних и покрајинских) који функционишу у локалној заједници не чине већину у Комисији.</p>	<p>1. <i>Формирати комисију за избор чланова тела за праћење примене ЛАП-а.</i></p> <p>2. <i>Донети Правилник којим се дефинишу услови, критеријуми и мерила за избор чланова тела за праћење примене ЛАП-а и поступак јавног конкурса</i></p> <p>3. <i>Спровести јавни конкурс за избор чланова тела и сачинити ранг листу кандидата</i></p>	<p>1. <i>Формирана комисија за избор чланова тела за праћење примене ЛАП-а.</i></p> <p>2. <i>Усвојен Правилник којим се дефинишу услови, критеријуми и мерила за избор чланова тела за праћење примене ЛАП-а и поступак јавног конкурса</i></p> <p>3. <i>Спроведен јавни конкурс</i></p>	Председник општине	31.03.2018.		Мера је у потпуности преузета из модела ЛАП-а
-------------	--	--	---	--	--------------------	-------------	--	---

		<p>2. Комисија усваја свој пословник о раду, дефинише услове, критеријуме и мерила за избор чланова тела за праћење примене ЛАП-а, објављује јавни позив за ,достављање пријава за чланове тела за праћење ЛАП-а, односно расписује и спроводи јавни конкурс за избор чланова тела</p> <p>У циљу обезбеђивања независности тела, неопходно је да се у условима дефинише да кандидати, односно чланови будућег тела, између осталог:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Не могу бити носиоци било које функције у политичкој странци; 2) Не могу бити бити јавни 						
--	--	---	--	--	--	--	--	--

		<p>функционери у смуслу одредаба чланова Закона о Агенцији за борбу против корупције;</p> <p>3) Нису радно ангажовани у органима ЈЛС по било ком основу (на одређено или неодређено време, ангажовани у форми рада ван радног односа и др.);</p> <p>4) Имају место пребивалишта на територији ЈЛС;</p> <p>5) Нису осуђивани или се против њих не води судски поступак за дела која се односе на</p>						
--	--	---	--	--	--	--	--	--

		<p>корупцију.</p> <p>3. Комисија прима и разматра пристигле пријаве, оцењује формалну испуњеност услова, спроводи процедуру усменог и/или писменог тестирања кандидата у циљу формирања ранг листе на основу усвојених критеријума, јавно обављује листу пристиглих пријава и записнике о свом раду.</p> <p>4. Чланови Комисије дају писане изјаве о непостојању приватног интереса у вези са учесницима конкурса или се изузимају из рада Комисије уколико такав интерес постоји.</p> <p>5. Комисија доставља Скупштини ЈЛС ранг листу кандидата са избор чланова тела, са образложењем.</p>						
--	--	---	--	--	--	--	--	--

17.1.3	Именовати чланове тела за праћење примене ЛАП-а, односно усвојити акт о формирању тела за праћење примене ЛАП-а.	Скупштина ЈЛС, у складу са резултатима конкурса који спроводи Комисија, односно у складу са ранг листом кандидата, доноси одлуку о избору чланова тела за праћење примене ЛАП-а, односно усваја акт о формирању тела за праћење примене ЛАП-а;	<i>Донети акт о формирању тела за праћење примене ЛАП-а</i>	<i>Решење о формирању тела за праћење примене ЛАП-а</i>	<i>Председник општине</i>	<i>31.03.2018.</i>		<i>Мера је у потпуности преузета из модела ЛАП-а</i>
17.1.4	Обезбедити неопходне техничке, кадровске и материјалне услове за рад тела за праћење примене ЛАП-а.	Надлежни орган и службе ЈЛС обезбеђују просторије, опрему, буџет и административно-техничку подршку (најмање техничког секретара) за рад тела надлежног за праћење примене ЛАП-а.	<i>1. Обезбедити техничке и материјалне услове за рад тела за праћење примене ЛАП-а</i> <i>2. Обезбедити кадровске услове за рад-административно-техничку подршку</i>	<i>1. Обезбеђени технички и материјални услови за рад тела за праћење примене ЛАП-а</i> <i>2. Обезбеђени кадровски услови за рад</i>	<i>Председник општине</i>	<i>31.03.2018.</i>		<i>Мера је у потпуности преузета из модела ЛАП-а</i>

5. Закључак

Процесом имплементације Плана антикорупције ће координирати радна групе која ће радити на изради Плана антикорупције, чије оснивање представља основну меру/активност.

Координација подразумева иницирање и управљење активностима у борби против корупције на локалном нивоу, затим активностима које се одвијају између Агенције за борбу против корупције и осталих државних антикорупцијских тела, домаћих и међународних организација које су посвећене борби против корупције и на крају активностима које су међународног карактера.