

ЛОКАЛНИ АКЦИОНИ ПЛАН
ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

ЛОКАЛНИ АКЦИОНИ ПЛАН ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Издавач

Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље
www.topcentar.org.rs

За издавача

Драган Добрашиновић

Уредник

Милорад Бјелетић

Лектор

Драган Огњановић

ISBN 978-86-89227-00-0

Тираж

2.000 примерака

Припрема и шtamпа

Досије студио, Београд

Ова публикација је део пројекта „За одрживе антикорупцијске политике: локални акциони планови за борбу против корупције“ који реализују Топлички центар за демократију и људска права и Међународни центар Улоф Палме. Пројекат је подржан од стране Делегације Европске уније у Републици Србији и Фондације за отворено друштво из Београда.

Ова публикација је урађена уз помоћ Европске уније и Фондације за отворено друштво. Садржај публикације је искључива одговорност аутора и ни у ком случају не представља становишта Европске уније и Фондације за отворено друштво.

Топлички центар за демократију
и људска права

ЛОКАЛНИ АКЦИОНИ ПЛАН ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Прокупље 2012.

Садржај

Увод.....	7
<i>Мирослав Прокојијевић</i> Корупција на локалном нивоу власти.....	11
Модел локалног акционог плана за борбу против корупције	28

Увод

И поред тога што се јавним добром у циљу стицања приватне добити тргује на свим нивоима, а коруптивни механизми су дубоко инкорпорирани у систем функционисања локалних власти, локални сегмент антикорупцијске акције је од стране доносилаца политичких одлука готово у потпуности изостављен и заборављен. Осим спорадичних помињања у појединим стратешким документима, без икакве разраде и операционализације у неопходним пратећим актима, локална антикорупцијска акција није део агенде локалних политичких елита.

Присутна у јавним набавкама, издавању грађевинских дозвола, задуживању општина, изградњи локалне инфраструктуре, обезбеђивању скупштинске већине у локалним парламентарима, финансирању локалних медија, изборним кампањама, запошљавању у општинским службама, корупција се од периферне појаве претворила у централну област локалног политичког живота.

Без обзира на очигледност присуства и сву разарајућу снагу локалне корупције, готово да нема артикулисаног и јасног одговора локалне заједнице и грађанског друштва на корупцијске изазове. Поданичко ћутање медија интересно и финансијски сраслог уз локалну власт и упадљиво избегавање организација грађанског друштва да се овом темом баве, важан су део локалног коруптивног амбијента. Наравно, локална, као и корупција централног нивоа власти, своју најснажнију и највернију потпору налази у морално запуштеном и функционално посусталом правосућу, поданички оданом сваком пипку извршне власти.

Стане у којем, с једне стране, постоје значајни локални корупцијски изазови који диреткно утичу на морално руини-

рање заједнице и обарање квалитета живота грађана, а с друге, очигледно одсуство локалног антикорупцијског одговора, захтева снажну реакцију друштва. Наравно, оног његовог дела који не пристаје на разарање темељних друштвених вредности и принципа и има довољно енергије за отпор не само коруптивним правилима игре већ и конкретним носиоцима коруптивних активности на локалном нивоу.

Јасно је, наравно, да се као друштво суочавамо са недостатком капацитета, воље и храбрости за формулисање и спровођење делотворних локалних антикорупцијских политика. Ово је посебно важно када је реч о носиоцима јавних функција у локалним заједницама. Они, који би по природи ствари требало да стоје на челу одлучне антикорупцијске акције, често су главна препрека за њено спровођење, а не ретко и генератори коруптивних дешавања. Додатну отежавајућу околност представља, по правилу изостанак било какве акције која долази од локалних невладиних организација и локалних медија. Они који би, доктринарно постављено, требали бити лидери у борби против локалне корупције, често су лишени елементарних својстава неопходних за учешће у овом важном друштвеном послу.

С друге стране, ништа мање није очигледно да нас институције без снажне антикорупцијске акције и друштво без артикулисане реакције, доводе на само корак до катастрофе. Корупција која се некажњено одиграва пред очима грађана слика је моралне посусталости и запуштености друштва. Заједница која није у стању да се на систематичан и делотворан начин суочи са овом опасном појавом ускраћена је не само за могућност просперитета, већ и осуђена на тешку моралну, економску и социјалну деградацију.

Због тога је неопходно активирати све одговорне сегменте локалне заједнице за дефинисање и спровођење озбиљног и остваривог локалног антикорупцијског концепта. Овај приступ подразумева низ корака у формулисању артикулисаног и кохерентног одговора локалне заједнице на корупцијске

изазове са којима се суочава. Како на националном, тако и на локалном нивоу, борба против корупције мора бити организована и дуготрајан процес примене добро осмишљених мера за њено спречавање и сузбијање.

Не треба неговати илузије да је укључивање локалног елемента у покушај сузбијања корупције епохалан помак, али се ни унапред одрицати могућности да се укључивањем нових, досад неистражених и некоришћених ресурса, може направити промена у добром смеру. Пут до одрживог локалног антикорупцијског модела није ни кратак ни лак. Први значајни кораци, који могу указати на добре намере локалних актера и претходити систематичном приступу решавању проблема, могли би бити доследно инсистирање на неприкосновености јавног интереса и развијање свести о моралној и социјалној неподношљивости корупције која се одвија пред очима грађана.

Ова публикација, а пре свега Модел локалног акционог плана за борбу против корупције, покушај је малог броја организација грађанског друштва, подржаних од дела локалних власти, медија и локалног пословног сектора из шест градова и општина Србије, да начине корак више и отворе дебату о модалитетима борбе против корупције на локалном нивоу нудећи решења која сматрају примереним и реалним. Уз подршку дела експертске антикорупцијске заједнице, по методологији која је подразумевала укључивање представника свих за ову област важних друштвених структура, група невладиних организација, чланица Коалиције за надзор јавних финансија, потпомогнута од Међународног центра Улоф Палме и шведских експерата, мапирала је и истражила централна поља локалне корупције. На бази утврђених чињеница, локалне експертске групе формулисале су и јавности представиле шест локалних акционих планова за борбу против корупције. Конкретни локални акциони планови за Прокупље, Ужице, Пирот, Бечеј, Мајданпек и Књажевац послужили су као основа за израду Модела локалног акционог плана за борбу против корупције,

коју реализатори пројекта нуде свим општинама и градовима Србије на дебату, усвајање или разматрање.

Без претензије да Модел до којег смо током једногодишњег рада дошли промовишемо као једини могући или најбољи, позивамо припаднике локалних власти, грађанског друштва, локалног пословног сектора, медија, стручну јавност, заинтересоване грађане, националне антикорупцијске институције, да се отворено, промишљено и директно изјасне о локалном антикорупцијском активизму, локалним антикорупцијским ресурсима и најбољим могућим политикама и праксама у овој области. Не, дакле, по принципу за или против Модела локалног акционог плана за борбу против корупције који је овде понуђен, већ критичким односом према понуђеном концепту до најбољих могућих решења у борби против локалне корупције.

Публикација која је пред читаоцима део је пројекта „За одрживе антикорупцијске политике: локални акциони планови за борбу против корупције“, који Топлички центар за демократију и људска права и Међународни центар Улоф Палме спроводе уз подршку Делегације Европске уније у Републици Србији и Фондације за отворено друштво из Београда. Овом приликом, захваљујемо се Делегацији Европске уније у Републици Србији и Фондацији за отворено друштво на пруженој подршци у реализацији пројекта. Користимо прилику да изразимо захвалност и Ужичком центру за људска права и демократију, Удружењу Пиргос, Бечејском удружењу младих, Ресурс центру Мајданпек и Тимочком клубу на значајном доприносу у реализацији овог пројекта.

Јун 2012. године

Приређивачи

Корупција на локалном нивоу власти

САЖЕТАК: Рад се бави облицима корупције на локалном нивоу власти. Указано је на могућности корупције како на приходној тако и на расходној страни буџета. Анализиране су основне индикације корупције и кључне неповољне последице корупције. Посебно су анализиране јавне набавке као највеће врело корупције. На крају је било речи о могућностима сузбијања корупције.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: локални ниво власти, корупција, штете од корупције, јавне набавке, сузбијање корупције.

Сврха овог чланка је да се размотре прилике за корупцију на нивоу локалних јединица власти. Корупција на локалном нивоу власти може али не мора да се разликује од корупције на државном нивоу. И у једном и у другом случају корупција се односи на штетну, неморалну и незакониту приватизацију јавних овлашћења ради стицања приватне, личне користи.¹

У земљама Европске уније (ЕУ) државна потрошња чини 35–55% од националних доходака. У Србији се она креће 45–51%. Од укупне државне потрошње у ЕУ значајан део се троши на локалном нивоу, неких 4–40% од укупне државне потрошње. У Србији је то 11–13% од укупне државне потрошње. Природно је да су при тако високој државној потрошњи велике могућности и за корупцију. Оне су посебно велике у једној сфери, а то су јавне набавке, о чему ће бити речи касније. У свакој земљи држава је појединачно највећи купац роба и услуга. Наравно, јавне набавке јесу појединачно највећа прилика

1 Више о одредби корупције у: Роуз-Ејкерман 2007; Прокопијевић 2011.

за корупцију и на државном и на локалном нивоу, али видећемо да нису и једини. Напротив, прилике за корупцију су скоро непрегледне.

Корупција на државном и локалном нивоу

Извори и прилике за корупцију могу да се разликују на државном и локалном нивоу услед износа који су у питању и надлежности, а мање у погледу типа активности, система подстицаја или технике корупцијских трансакција. То је разумљиво. На државном нивоу се троши више него на локалном, а и држава има неке надлежности које локалне јединице власти немају, као и што локалне јединице власти имају неке надлежности које нема централни ниво државе. Али, механизми деловања државе на централном, регионалном и локалном нивоу су слични, па тиме и систем подстицаја или технике давања мита.

- 1) Основне прилике за корупцију на државном нивоу су: Буџет: где се држи, зашто се повремено мењају комерцијалне банке код којих се држе буџетска средства, под којим условима се новац држи на комерцијалним банкарским рачунима (критеријум су тржишни услови).
- 2) Велике јавне набавке: обично разлика у уговореној и тржишној цени.
- 3) Велики инвестициони послови (разлика уговорених и тржишних услова, намештање послова извођачима и подизвођачима).
- 4) Регулатива: доношење неких важнијих закона и остале регулативе која посебно погодује неким фирмама или штети ривалима, услед чега пословни људи „награђују“ политичаре митом.
- 5) Монополи: за постојање монопола (сем техничких и оних који су то захваљујући ефикасности) главни кри-

вац је држава, која тиме креира монополске ренте, што користи монополистима, а за шта политичари добијају мито.

- 6) Злоупотреба разних видова државне помоћи, посебно субвенција. Неки проценат од добијене субвенције пословни људи као мито дају политичарима, тј. онима који су им доделили субвенцију.
- 7) Злоупотреба јавних и већих јавних комуналних предузећа (лажирање биланса, извлачење готовине или добити, продаја или изнајмљивање ресурса приватним фирмама испод цене, давање непотребних огласа).
- 8) Изнајмљивање пословног простора (када њим управља држава) и земље испод тржишне цене.
- 9) Злоупотреба државних пореза (незаконито умањивање, опраштање и отпис).
- 10) Манипулације проценом штете, осигурањем, реосигурањем (дуга, улога, кредитирања, извоза, објеката...).
- 11) Злоупотреба разних режима цена (замрзавање, контрола, ослобађање цена).
- 12) Трговина и друга злоупотреба диплома, дозвола, лиценци, стандарда...
- 13) Продаја информација у вези будуће фискалне, монетарне, регулативне, просторне, грађевинске или набавне политике владе.

Читалац не треба да има илузију да су овим побројане све могућности корупције на државном или локалном нивоу. Овде су наведене само неке од најзначајнијих и најкоришћенијих могућности корупције. Држава је изузетно сложена организација, тиче се много разних активности, укључује деловање мноштва појединаца, тако да су могућности корупције енормне. А овде су побројане само неке карактеристичне.

На локалном нивоу неких прилика нема, а неке су умањене. На нивоу локалне јединице власти нема монетарне политике,

нема велике регулативне и законодавне активности, а фискална политика је врло ограничена (на локалне порезе, накнаде и таксе). Буџети, јавне набавке и инвестициони послови локалних јединица власти су по обиму много мањи од државних. Локални монополи су везани за јавна комунална предузећа (ЈКП), а не за монополе класичног комерцијалног сектора. Наравно, то не значи да не може бити локалних комерцијалних монополиста. Ипак, уз поменута изузећа, на локалном нивоу власти постоје скоро све прилике за корупцију као и на државном нивоу власти. Корисници већих износа мита на локалном нивоу по правилу нису само појединци из локалних јединица власти, него и они са централног нивоа (држава, страначки врх). Али, да се не би углавном понављао списак из овог поглавља, погледаћемо ствари из једног другог угла: какве се прилике за корупцију када су у питању приходна и расходна страна локалних буџета.

Локална корупција: приходна страна

Прилике за корупцију у локалним јединицама власти су неизбежно повезане са локалним буџетима. То је стога што све иоле важније мора да се преломи преко буџета. Одлуке које немају финансијске последице занемарљивог су значаја, па све што има последице за јавне финансије мора да се види у буџету. Када се рашчлане категорије, највеће могућности за корупцију су везане за рад са банкама, веће капиталне пројекте, веће јавне набавке, продају или изнајмљивање градског грађевинског земљишта

Прилике за корупцију постоје и на приходној и на расходној страни, што је супротно широко распрострањеном очекивању да су злоупотребе само на расходној страни. Иако су прилике на обе стране, веће су на расходној страни.

Од највећих прилика за корупцију на *приходној* страни ваља поменути:

1. Договори са комерцијалним *банкама* о држању општинских средстава и висини камате на средства локалне јединице власти. Свака банка има интерес да привуче општину да код ње држи своја средства и обавља финансијске трансакције нудећи личне погодности председнику општине или ономе ко о томе одлучује. У замену за нижу камату на општинска средства, банка даје погодности за општинске функционере који одлучују о употреби средстава, а то је мито. Промена банака код којих се држе средства без видљивог разлога и образложења (обично после избора и после избора нових председника општина) може бити наговештај корупције.

Индикације корупције су ако се средства локалне јединице власти држе само у једној банци, ако виши општински службеници који одлучују о буџету (председник, начелник финансија) имају приватне финансијске аранжмане са истим комерцијалним банкама код којих локална јединица власти држи средства или ако од тих банака добијају друге робе и противуслуге.

Посебно су индикативни већи финансијски аранжмани, они са врло повољним каматама за банке, без колатерала – речју они који су неуобичајени за стандардне трансакције и дате прилике на тржишту.

2. *Приходи од имовине* (буџетска линија 741): Две су могуће злоупотребе, и то су изнајмљивање (рентирање) и продаја имовине локалне јединице власти. У оба случаја прилике за корупцију су у закупу/продаји испод тржишне цене.

Операције се стандардно састоје у изнајмљивању/продаји испод тржишне цене и погодностима које приватне фирме дају онима који у локалној јединици власти одлучују и дају погодности. Погодности су везане за незаконита плаћања, запошљавање или услугу-за-услугу. Једна од најкарактеристичнијих операција је изнајмљивање пословног простора далеко испод тржишне цене, које приватна лица и фирме касније издају по много вишим, тржишним ценама. Разлика између повлашћене и тржишне цене се дели између „пословних“ људи који су (за)

купили нешто по повлашћеној цени и локалних функционера који су им то омогућили.

3. *Донације*, посебно веће међународне (732), нуде више могућности за злоупотребе. Злоупотребе су могуће на обе стране – како према донатору, тако и према корисницима донација. У договору са донатором се нпр. даје мито да се донација добије. То је такозвани *kick-back*. Може се организовати продаја дониране робе (све или једног дела) по тржишним ценама и подела добити са донатором. Ту спада и уступање извођења радова плаћених донацијом „пријатељској“ фирми у замену за мито, као и извођење донаторских радова који посебно погодују неким фирмама и појединцима у замену за мито. Једна од могућности је и давање кредита из донација „пријатељским“ фирмама у замену за мито.

4. *Задуживање* на финансијском тржишту, укључујући емисију муниципалних обвезница (911), нуди обиље прилика за корупцију, мада су оне нешто скривеније.

Банка може локалном функционеру понудити мито да би се локална јединица власти код ње задужила узимањем кредита. Или за кредит уз вишу камату. Општински функционери могу инсценирати намерно кашњење сервиса дуга, да би се плаћањем казних пенала и затезних камата увећала добит банке.

И код емисије муниципалних обвезница су могуће злоупотребе, нпр. договор са одређеном банком за куповину читаве емисије муниципалних обвезница по унапред договореној и одређеној камати. Да су муниципалне обвезнице аукцијски биле понуђене на тржишту, била би нижа камата, јер би се у њеном одређивању такмичило више банака и фондова.

5. *Накнаде и таксе*, (714): Утврђивање нижих накнада у замену за мито (посебно природни ресурси, концесионе накнаде, такса за рекламне паное и истицање фирме).

Као то се из претходног види, а противно раширеном уверењу да на приходној страни нема могућности за корупцију, и ова страна буџета нуди значајне могућности корупције.

Расходна страна

Ипак, највеће прилике за корупцију су на **расходној** страни, а у главне спадају:

1. Куповина роба и услуга, (линија 42), представља главни извор корупције на расходној страни. У основне манифестације корупције по овој тачки сападају:

- Куповина изнад тржишних цена,
- Непотребне набавке,
- Намештање послова одређеним фирмама,
- Непотребни огласи, пројекти, консултантске услуге,
- Аутсорсинг², намештање послова пријатељским фирмама.

2. Субвенције, (45). Давање субвенција мимо критеријума „пријатељским“ фирмама у замену за мито. Критеријуми су арбитражни и тешко се контролишу.

3. Основна средства и капитална улагања, (51):

- Лош квалитет радова, тј. лошији у односу на оно што је предвиђено стандардима и условима тендера.
- Непотребни радови,
- Давање послова „пријатељским“ фирмама,
- Цене изнад тржишних,
- Лажне спецификације, анекси почетног уговора,
- Надувавање трошкова,

2 Општина прво укине неку услугу, нпр. отпусти све чистачице, а онда ту услугу купује од „пријатељске“ фирме, тако да трошак одржавања чистоте постаје већи, него док је општина имала своје чистачице.

- Плаћања за неизведене радове,
4. Расходи за запослене, (41):
- Непотребно запошљавање (страначких кадрова, рођака и пријатеља, за мито...),
 - Арбитрарни додаци и награде,
 - Незаконите накнаде трошкова.
5. Социјална помоћ, (47): Давање помоћи онима који према важећим стандардима не могу за њу да се квалификују.
6. Средства резерве, 49: Корисници, износ и учесталост су арбитрарни, па је велика могућност злоупотреба. На руку злоупотребама иде и то што се на ова средства мало обраћа пажња.

Димензије корупције

Корупција на локалном нивоу може да се подели у три категорије:

- A. Велика – где су у питању већа средства, обично у вези са инвестицијама, одржавањем већих објеката, накнадама за веће фирме, дозволе за веће радове, продаја пословног простора, веће задуживање (укљ. обвезнице), веће субвенције...
- B. Мала – мањи износ мита, непотребно запошљавање, мање набавке, манипулације буџетом, награде, мање субвенције, намештање ситнијих послова, накнада трошкова...
- B. Занемарљива корупција – односи се на случајеве у којима су задовољена три следећа услова:
 - Износ „награде“ је врло мали, нпр. 100 гр кафе или чоколада;

- Нема претходног слагања о давању мита или „надокнаде“;
- Службеник неће одбити да странци пружи услугу ако не добије „награду“, „накнаду“...

Највећа штета је од велике корупције, јер су средства која се путем ње усмеравају на непродуктивне сврхе највећа. Али, велика штета може бити и од мале корупције. Рецимо, када службеник надлежан за неку дозволу неће да је изда, јер није добио својих 400 евра мита, па стоји читаво улагање од неколико милиона евра. Занемарљива и ситна корупција обично погађају обичне грађане, док велика корупција углавном погађа фирме.

Основне индикације корупције

У основне индикације корупције у набавкама и на државном и на локалном нивоу спадају:

- Заобилажење процедуре јавних набавки или њених делова.
- Одсуство јавности и покушаји да се спречи јавно објављивање података у вези са јавним набавкама локалне јединице власти.
- Неузимање у обзир најбоље цене.
- Навођење више критеријума, сем цене.
- Одсуство унутрашње и независне контроле.
- Подешавање услова мимо уобичајених стандарда, нестандартни комерцијални услови.
- Ароганција представника локалне јединице власти при интересовању јавности за спровођење поступка набавке.
- Услови познати унапред само неким учесницима.
- Убрзање или успоравање поступка јавне набавке.

- Прескакање неких корака у поступку јавних набавки.
- Непредвиђено ангажовање „експерата“ да би потврдили оправданост и ваљаност спровођења поступка јавних набавки.
- Вишеструко поништавање тендера за јавне набавке.
- Учешће само добављача из одређене државе или из локалне јединице власти која спроводи набавку.
- Учешће само добављача из других локалних јединица власти.
- Ротација увек истих добављача.
- Пречесто извођење истих радова на истој локацији.
- Појава понуђача на тендерима којима основна делатност није из домена текуће јавне набавке или која са њом по типу делатности нема никакве везе.
- Учешће представника локалне јединице власти у јавним набавкама који су одраније познати по криминалу, неправилностима или другој стручној или моралној неприкладности.
- Постојање традиције спорних јавних набавки у локалној јединици власти.
- Нагла промена намене простора, средстава.
- Висока лична потрошња и луксузан живот функционера локалне јединице власти који су одговорни или утицајни у вези јавних набавки.
- Ометање јавности и њених актера у објављивању догађаја везаних за јавне набавке.
- Изостанак истраге спорних случајева, изостанак судског процесуирања, изостанак казни за прекршаје или казне испод законског минимума, опраштање дела или читавих казни.

Кад год се појаве нека или више поменутих индикација може се сумњати да су у питању корупција или друге неправилности у поступку. Неправилности поступка имају мало

смисла ако њихова сврха није прибављање неке користи путем мита или противуслуга. Наравно, сумња или оправдана сумња није довољна, потребни су докази. До њих се, по правилу, тешко долази, јер се договори склапају у четири ока, а ниједна од страна нема интерес да призна садржај договора. Та околност храни корупцију и чини је отпорнијом него што би иначе била.

Штета од корупције

Вишеструке су штете до којих доводи корупција на нивоу локалне јединице власти:

- Изостанак улагања, зато што корупција подиже трошкове улагања и смањује његову профитабилност.
- Лоша алокација и лоша употреба средстава, зато што изостају улагања у неке гране, а одвијају се у гранама за које се тражи мањи мито.
- Мање улагања значи и мање радних места и дохотка.
- Појединци који узимају мито стичу незаслужену зараду.
- Услед тога што неке фирме дају мито могу настати губици оних који нормално и законито послују, зато што су даваоци мита привилеговани.
- Кршење законских и моралних норми до кога долази давањем мита, што даље подрива правила игре у тој заједници.
- Произвођење сукоба у локалној администрацији и заједници који настају подмићивањем и губитак ресурса на њихово разрешавање.
- Произвођење осећања да се живи у земљи „криминала и корупције“ која нема перспективу.

Распрострањена корупција доводи до промене социјалног капитала (корупција постаје обичај) и отежава касније искорењивања корупције.

У основи се све штете од корупције своде на две:

Моралне и законске – рушење правила игре и лошији положај оних који у корупцији не учествују.

Економске – трошење ресурса на непродуктивне сврхе, који би иначе имали продуктивну употребу, што за даљу последицу има и дестимулацију улагања.³

Главни неваљалац: јавне набавке

Проневере и корупција су посебно велики у једној сфери, како државне тако и активности локалних јединица власти, а то су јавне набавке. Оне се тичу куповине роба и услуга од стране државе, локалних јединица власти или било које фирме јавног сектора. У свакој земљи држава је појединачно највећи купац роба и услуга. У земљама ЕУ јавне набавке износе 12–15% од БДП земаља чланица. Ако би те релације важиле и за Србију, то би значило да је укупан износ јавних набавки у Србији најмање € 3,6–4,5 млрд. Ако је ниво проневере јавних средстава 10–20%, то значи да се у Србији годишње покраде и проневери € 360–900 милиона. То је еквивалент за 300–800 km равничарског аутопута. Буџети локалних јединица власти у Србији су потрошили око € 2 млрд у 2011, а набавке су износиле € 240–300 милиона, проневере око € 24–60 милиона, ако се задржи претпоставка о 10–20% злоупотребљених средстава. Наравно, јавне набавке су појединачно највећа прилика за корупцију и на државном и на локалном нивоу, али не и једини. Напротив, прилике за корупцију су скоро непрегледне.

Јавне набавке и на државном и на локалном нивоу обично прати неколико проблема:

1. Расипање средстава
2. Више цене од тржишних
3. Куповина непотребних и неквалитетних роба

3 Више о томе у Прокопијевић 2011.

4. Повлашћивање домаћих/локалних добављача
5. Повлашћивање „пријатељских фирми“
6. Корупција
7. Крађа фондова (уместо набавки), плаћања за непосредне робе и услуге.

Невоља са јавним набавкама је што оне морају бити ефикасне, релативно брзе и тачне, тако да то иде на руку манипулацијама и крађама јавних фондова. Посебни услови и брзина процедуре иду на руку корупцији и крађи јавних фондова. Спровођење анти-корупцијских мера и поступака успорава поступак јавних набавки. Успоравање прети да изазове не-ефикасност. Слаба контрола погодује злоупотребима.

Да би се смањили проблеми и умањиле штете приликом јавних набавки успостављају се одређени поступци, који се морају користити.

- Повећавају се надзор и контрола јавних набавки, који се тичу квалитета, цене и контроле коришћења фондова.
- Уводи се јавност набавки и јавна контрола, најбоље је када се електронски јавно приказују, као у низу земаља попут Скандинавије, Кореје, Новог Зеланда.
- Повећава се транспарентност набавки.
- Ангажују се стручне независне контроле, активирају грађани и НВО, ангажују се медији.
- Отвара се национално тржиште за фирме других земаља, као и фирме изван локалне јединице власти која обавља набавке: анти-протекционизам, тј. јачање конкуренције.

Овим посебним поступцима подвргнуте су обично само јавне набавке које прелазе одређену вредност, која је у неким земљама фиксна, а у другим варира од области до области. Успешност контроле зависи од онога што се дешава на кључним тачкама, као што су:

- Цена је основни елемент понуде: квалитет и стандард се дефинишу унапред (то значи да се одређени квалитет подразумева).
- Тендер као основни поступак набавки, да би се елиминисали погодба и преговори.
- Јавност и јавна контрола набавки: унутрашња и независна контрола и ревизија.

Веома је важно да ли у некој земљи постоји раширена перцепција о томе какве су казне за прекршаје, и да ли се оне често изричу. Важно је и да ли је казнена политика систематична, спорадична или непостојећа.

Бирократија има и неке одбрамбене механизме којима избегава или сузбија захтеве за више контроле над њеним радом. На већу контролу део локалне бирократије одговара покушајима да се она избегне или ослаби. На дуже процедуре, одговара се да оне угрожавају ефикасно функционисање локалне јединице власти. На прописивање минималних сума за које се мора спроводити посебна процедура набавки, одговара се разбијањем једне велике набавке на више мањих ставки које не подлежу тако строгим процедурама. На интерес грађана и НВО у погледу контроле јавних финансија локалне јединице власти, одговара се да они нису компетентни за тај посао. На победу непожељног понуђача на тендеру, одговара се поништавањем тендера.

Корупција и њено сузбијање

Корупција на нивоу локалних јединица власти се разликује од оне на државном нивоу по износима и областима. Она је већа на државном нивоу, јер се ту уговарају већи послови и доноси важнија регулатива (закони). По систему подстицаја и техникама давања мита нема много разлика између државног и локалног нивоа.

Главни покретачи корупције и на државном и на локалном нивоу су већи инвестициони радови, веће јавне набавке, већа јавна и јавна комунална предузећа, већи подухвати текућег одржавања. Али, прилика за корупцију има и у другим областима. Услед велике сложености државе, великог броја актера и разубјене активности државе могућности за корупцију су практично непрегледне. Код корупције у локалним јединицама власти најчешће се гледа само расходна страна. Највеће прилике за корупцију и јесу на расходној страни, мада неке постоје и на приходној страни. Ипак, највећи извор корупције на локалном нивоу је исти као и на државном нивоу – јавне набавке. Постоји много индикација корупције и неправилности у јавним набавкама. Највећи непријатељ злоупотреба јавних фондова јесте јавност. Чим је нешто јавно доступно увек постићи могућност да се недело открије.

Корупција јесте тешка болест многих друштава, али није неизлечива. Много је услова који морају да се стекну да би успела контролна функција употребе јавних средстава локалних јединица власти. Они се протежу од политичке подршке сузбијању корупције и позитивне друштвене климе, преко јачања улоге закона и установа, до постојања контролних тела и прецизно обликованих програма, акционих планова и тимског рада. Важни актери су установе грађанског друштва и слободни медији. У неким земљама ситуација је лоша на много тачака. На пример, нема политичке подршке борби против корупције, закони се не примењују, извршна власт контролише судску и онемогућава истрагу и суђење, институције су слабе, закони потребни за сузбијање корупције су или непостојећи или са много намерно остављених рупа. Медији се поткупљују давањем локалних субвенција, давањем плаћених огласа општине и локалних комуналних предузећа, док се локалне НВО „купују“ путем трансфера по буџетској линији 481. Понекад је само непостојање једног предуслова или корака довољно да акција сузбијања корупције не успе.

Због велике штете коју носи, друштва не би смела да се мире са несметаним бујањем корупције. Корупција је пре све-

га ствар правила игре и система подстицаја које ствара. Зато лек није избор поштених службеника. У таквом окружењу и анђели се брзо претварају у ђаволе. Корупција није неизлечива, ма колико да је раширена. У њеном сузбијању од свега је ипак најважнија позитивна атмосфера у друштву, која добру употребу јавних финансија и контролу тог посла сматра смисленим и пожељним. Ако таква атмосфера постоји, препреке могу некако да се савладају, ако је нема, онда свака препрека може постати фатална.

ЛИТЕРАТУРА

- Dimitri, G., Piga, G. & Spagnolo, G. (Eds)(2006) Handbook of procurement, Cambridge, USA i drugi: Cambridge UP.
- Jain, A. K. (Ed)(2000) The political economy of corruption, London: Routledge.
- Прокопијевић, М. (2011) *Корупција: економска сйрана*, Досије корупција, год. 1, бр. 1, с. 5–19.
- Прокопијевић, М. (2011а) *Корупција у јавним набавкама*, Кроз лавиринте јавних набавки. Зборник, Прокупље: Топлички центар за демократију и људска права, с. 29–40.
- Прокопијевић, М. (2011б) *Буџетни ошйшина и њихова грађанска контрола*, у: Грађани у локалном буџетском процесу, Прокупље: Топлички центар за демократију и људска права, 2011, с. 11–25.
- Rose-Ackerman, S. (1999) Corruption and government: causes, consequences, and reform, Cambridge, MA: Cambridge UP.
- Роуз-Ејкерман, С. (2007) Корупција и власт, Београд: Службени гласник.
- Роуз-Ејкерман, С. (Ур)(2007) Економија корупције. Међународни приручник, Београд: Службени гласник.

МОДЕЛ ЛОКАЛНОГ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Дефиниција корупције

Корупција је однос који се заснива злоупотребом јавних овлашћења у циљу стицања личне користи или користи за другог.

Постојеће стање

Корупција у Србији представља озбиљан и разарајући друштвени проблем. На то указују анализе домаћих невладиних организација које се баве корупцијом, међународних организација и финансијских институција, извештаји независних државних институција, резултати истраживања ставова грађана. И поред тога што размере корупције није могуће прецизно утврдити, истраживања спроведена у последњих неколико година показују да њене размере у финансијском смислу достижу и милијарду евра на годишњем нивоу.

Узрокована чиниоцима економске, политичке, правне, институционалне и социјалне природе, корупција нагриза не само економску већ и моралну супстанцу друштва. Последице корупције тешко погађају интересе грађана, разарају демократски политички систем и нарушавају темељне друштвене вредности. Широко распрострањена, корупција угрожава тржишну економију, утиче на смањење друштвеног производа,

обесхрабрује потенцијалне инвеститоре и директно продукује пораст сиромаштва грађана. Корупција је „одговорна“ и за угрожавање демократских принципа, повећавање трошкова функционисања државе, раст неповерења у институције, растућу апатију грађана.

Упркос томе што су ратификоване и усвојене неке од најзначајнијих међународних антикорупцијских конвенција, усвојени стратешки и акциони документи, донети важни антикорупцијски закони (Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о Агенцији за борбу против корупције, Закон о јавним набавкама, Закон о финансирању политичких активности), оформљене независне антикорупцијске институције, спроведене „правосудне реформе“, резултати у борби против корупције су поражавајући. Само у 2011. години, Србија је на листи Transparency International-a у односу на претходну 2010. годину пала за осам места, а индекс перцепције корупције је са 3,5 оборен на 3,3.

Неспутана корупција извор је неограничене и неконтролисане моћи политичке псеудо елите превасходно концентрисане у извршној власти. Неспутана и суштински ослобођена сваке одговорности, подржана од сервилног и потчињеног правосуђа које не реагује ни у случајевима најдрастичнијих злоупотреба јавних фондова, извршна власт је центар и генератор корупције и највећа сметња успостављању реда и контроле у овој области. Тако профилисана, она је и највећа препрека ефикасној борби против корупције.

Предлагање, усвајање и примена друштвено штетних законских аката и избегавање да се контролним антикорупцијским институцијама дају законска овлашћења неопходна за ефикасну борбу против корупције део су свакодневног амбијента у којем се корупција развија, а друштво руинира. Активна опструкција рада контролних антикорупцијских институција од стране извршне власти, као важан сегмент коруптивног амбијента, почиње од недореченог законодавног оквира, продужава са онемогућавањем рада у пуном капацитету, а

окончава са индиректним и директним притисцима и омаловажавањем и ниподаштавањем њихове улоге. Поред озбиљних спољних удара на контролне антикорупцијске и правосудне институције које би требале да имају централну улогу у борби против корупције, важан део проблема који директно погодује њиховој маргинализацији налази се у неспремности њихових челних људи да искористе законске могућности и могућност друштвеног утицаја.

Узроци корупције

- а) Економски: начин трансформације власништва, прекомерна интервенција државе у привреди, успостављање и одржавање монопола, нарушавање слободног тржишта, сиромаштво.
- б) Политички: доминација извршне у односу на законодавну и судску власт, опструкција независних и контролних институција од стране извршне власти, политичко – партијска реформа правосуђа, начин функционисања политичких странака, непостојање консензуса о стратешким циљевима развоја државе.
- в) Правни: усвајање и примена законских аката којима се нарушава принцип владавине права, непримењивање и селективно примењивање прописа, постојање правних празнина, неусклађеност прописа, нарушавање хијерархије правних аката.
- г) Институционални: нарушавање принципа поделе власти, нефункционисање институција, недовољна координација антикорупцијских институција, фактичко укидање независности судства, недовољна кадровска способност и материјална опремљеност, некомпетентност и недостатак интегритета руководиоца институција.

Последице корупције

а) Економске:

- Нарушавање тржишне економије;
- Смањење бруто домаћег производа;
- Повећање трошкова функционисања државе;
- Умањење инвестиција;
- Пад нивоа запослености;
- Повећање задужености земље до нивоа дужничке кризе;
- Пораст сиромаштва грађана.

б) Друштвене и политичке:

- Угрожавање демократских институција;
- Јачање извршне власти на рачун законодавне и судске;
- Повећавање трошкова функционисања државе;
- Неповећење грађана у јавне институције;
- Симбиоза дела извршне власти и организованог криминала;
- Разарање моралних вредности друштва;
- Апатија грађана.

Локална корупција

Иако по обиму мања, корупција која егзистира на локалном нивоу није ништа мање интензивна од корупције која се одвија на централном нивоу власти. Јавне набавке, издавање грађевинских дозвола, задуживање општина, изградња локалне инфраструктуре, обезбеђивање скупштинске већине и лојалности опозиције у локалним парламентима, финансирање

локалних медија, запошљавање у општинским службама, само су неке од области тешко захваћених корупцијом.

Локални коруптивни механизми и инструменти готово да се ни по чему не разликују од оних на централном нивоу власти. Осим могућности доношења закона који стварају претпоставке за корупцију и склапања необичних међудржавних споразума који за последицу имају нетранспарентно трошење јавних финансијских ресурса, што је привилегија централног нивоа власти, сви други потенцијално и реално коруптивни механизми у рукама су и локалних доносилаца политичких одлука.

И поред тога што се јавним добром у циљу стицања приватне добити тргује на свим нивоима, а коруптивни су механизми дубоко инкорпорирани у систем функционисања локалне самоуправе, локални сегмент антикорупцијске акције је од стране доносилаца политичких одлука готово у потпуности изостављен и заборављен.

Чиниоци који доприносе развоју корупције у локалној заједници су:

1. Нетранспарентан рад органа локалне самоуправе и локалних јавних предузећа;
2. Нетранспарентан буџетски процес, односно нетранспарентно креирање и трошење буџетских средстава;
3. Неадекватан одговор грађанског друштва и медија на корупцијске изазове.

Нетранспарентан рад органа локалне самоуправе, компликоване и често непотребне процедуре, дискрециона овлашћења руководиоца су само неки од фактора који доприносе развоју корупције. Поред тога, у локалној самоуправи и локалним јавним предузећима запошљавање се врши искључиво по страначкој припадности, те је очигледан недостатак стручности, професионалности и етике у вршењу јавних послова. Посебно је приметно игнорисање позитивних прописа који грађанима

омогућавају увид и контролу рада локалне самопрве (Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја).

Изложеност локалне заједнице корупцији неизбежно је повезана са локалним буџетом, који је најзначајнији годишњи политички документ. Буџет представља нумерички израз планова рада локалне самоуправе, из кога можемо видети на који начин ће у току године бити задовољене потребе грађана. Све одлуке које имају финансијске последице јасно се могу видети у буџету. Недовољно транспарентан буџетски процес за логичну последицу има и корупцију. Прилике за корупцију постоје и на приходној и на расходној страни буџета.

Највеће прилике за корупцију на **приходној** страни су:

- 1. Договори са комерцијалним банкама о висини камате на депонована средства** – Нижа камата, погодности за општинске функционере који одлучују о употреби средстава, промена банака код којих се држе средства без видљивог разлога и образложења, која обично уследи након избора нових председника општина итд.
- 2. Приходи од имовине, буџетска линија 741** – Две су могуће злоупотребе, и то су изнајмљивање (рентирање) и продаја имовине јединице локалне самоуправе. У оба случаја прилике за корупцију су у закупу или продаји испод тржишне цене у замену за одговарајуће погодности. Операције се стандардно састоје у изнајмљивању или продаји испод тржишне цене и погодностима које приватне фирме дају онима који у јединици локалне самоуправе одлучују и дају погодности.
- 3. Донације, посебно међународне, буџетска линија 732** – Договори са донатором, давање мита да се донација добије, продаја дониране робе по тржишним ценама и подела добити, продаја роба испод тржишне цене у замену за мито, уступање извођења радова плаћених донацијом „пријатељској“ фирми у замену за мито, извођење радова који посебно погодују неким фирмама и

појединцима у замену за мито, давање кредита из донација „пријатељским“ фирмама у замену за мито и сл.

4. **Задуживање на финансијском тржишту, укључујући емисију муниципалних обвезница, буџетска линија 911** – Давање мита за добијање кредита, виша камата (изнад тржишне) у замену за мито, намерно кашњење сервиса дуга да би се плаћањем казних пенала и затезних камата увећала добит банке, договор са одређеном банком за куповину читаве емисије муниципалних обвезница по унапред договореној и одређеној камати.
5. **Накнаде и таксе, буџетска линија 714** – Утврђивање нижих накнада у замену за мито (посебно природни ресурси, концесионе накнаде, такса за рекламне панове и истицање фирме).

Највеће прилике за корупцију на **расходној** страни су:

1. **Куповина роба и услуга, буџетска линија 42** – Куповина изнад тржишних цена, непотребне набавке, намештање послова „пријатељским“ фирмама, непотребни огласи, пројекти, консултантске услуге и сл.
2. **Субвенције, буџетска линија 45** – Давање субвенција мимо критеријума „пријатељским“ фирмама у замену за мито.
3. **Основна средства и капитална улагања, буџетска линија 51** – Непотребни радови, давање послова „пријатељским“ фирмама, цене изнад тржишних, лажне спецификације, плаћања за неизведене радове, лош квалитет радова и сл.
4. **Расходи за запослене, буџетска линија 41** – Непотребно запошљавање (страначких кадрова, рођака и пријатеља, за мито...), арбитрарни додаци и награде, незаконите накнаде трошкова и сл.
5. **Социјална помоћ, буџетска линија 47** – Давање помоћи онима који не могу за њу да се квалификују.

6. Средства резерве, буџетска линија 49 – Корисници, износ и учесталост су арбитражни, па је велика могућност злоупотреба.

Ако на ово додамо и недовољно снажан одговор грађанског друштва и медија, који су често у служби владајућих странака, имамо ситуацију у којој корупција може несметано да буја и да се развија.

Претпоставке Локалног акционог плана за борбу против корупције – повезаност са стратешким антикорупцијским документима

Кључни стратешки документ на који је ослоњен Модел локалног акционог плана за борбу против корупције је Национална стратегија за борбу против корупције, усвојена од стране Скупштине Србије 8. децембра 2005. године (Сл. гласник РС, бр. 109/05). Национална стратегија за борбу против корупције прописује циљеве и мере које доприносе сузбијању корупције у земљи. Стратегија обухвата три кључна елемента: ефикасну примену антикорупцијских прописа, превенцију која подразумева уклањање могућности за корупцију и подизање свести и едукацију јавности за пружање подршке у спровођењу Стратегије.

Национална стратегија за борбу против корупције садржи препоруке које се односе на све приоритетне области: политички и правосудни систем, полицију, јавну управу, територијалну аутономију, локалну самоуправу и јавне службе, јавне финансије, економију, медије и – за ову акцију посебно важно – учешће грађана и грађанског друштва у борби против корупције. Два (од четири) циља Стратегије су усмерена ка грађанима и грађанском друштву (стимулисање грађана за заједничку борбу против корупције, подизање свести кључних заинтересованих страна, укључујући и грађанско

друштво и грађане). Стратегија садржи 168 препорука, а једна од њих усмерена је ка јавној управи и директно везана за ову акцију: Усвајање и спровођење посебних акционих планова за борбу против корупције у областима које су најподложније корупцији (Поглавље 3 – Систем државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби, страна 12).

Цело поглавље 7 Стратегије посвећено је „Учешћу грађана и цивилног друштва у борби против корупције“ и овај Акциони план потпуно прати и спроводи препоруке Стратегије.

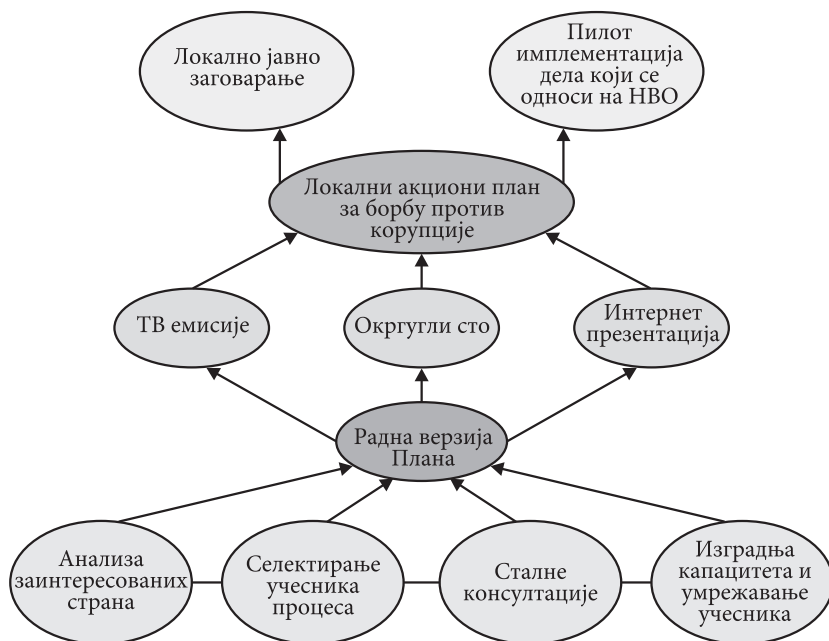
Модел локалног акционог плана за борбу против корупције ослоњен је и на ратификоване међународне документе (конвенције УН и Савет Европе), које су саставни део нашег правног система. За овај документ посебно је важна иницијатива ГРЕКО (Група држава против корупције), основаног 1999. од стране Савета Европе за праћење примене антикорупцијских стандарда.

Методологија

Модел локалног акционог плана за борбу против корупције дизајниран је у складу са методологијом Коалиције за надзор јавних финансија и имплементиран од стране Топличког центра за демократију и људска права и Међународног центра Улоф Палме. У дизајнирању процеса израде Модела локалног акционог плана за борбу против корупције коришћена су искуства шведских експерата за борбу против локалне корупције и стручна знања домаћих експерата.

Процес је дизајниран као комбинација различитих, али комплементарних метода. Према специфичностима борбе против локалне корупције, утврђеним циљевима и очекиваним резултатима, пројектни тим је користио разноврсне методе за поједине активности, и то:

- Тимски рад и тимска израда и примена методологије, пре свега због околности да је акција координирана од стране два партнера (од којих је један из иностранства) и шест локалних координатора из шест различитих округа Србије;
- Анализа више учесника, због бројних актера и сложености питања борбе против корупције на локалном нивоу;
- Селектирање учесника процеса на бази утврђених селекционих критеријума;
- Циљана предавања, због велике количине информација и знања које је требало пренети учесницима;
- Интерактивне обуке, на основу теорије али и искуственог учења (учење кроз рад), пошто је дизајн израде и спровођења локалних акционих планова веома практична делатност;
- Изградња међусекторских партнерства у процесу дизајнирања локалних акционих планова у шест градова и општина, услед бројности и разноврсности партнера и актера укључених у процес;
- Формирање локалних тимова за израду нацрта Локалног акционог плана за борбу против корупције;
- Сталне консултације учесника процеса;
- Бројне методе грађанског активизма, у процесу пилот имплементације активности за који су биле задужене организације грађанског друштва;
- Методе јавног заговарања и лобирања за усвајање локалних акционих планова у шест општина и градова, али и за прихватање модела од стране других локалних самоуправа које нису директо укључене у овај процес;
- Јавне кампање, промотивне активности, округли столови, конференције за штампу, ТВ емисије;
- Веб-методе вођења кампања и коришћење друштвених мрежа за промотивне и јавне активности на терену.



1. Графички приказ методологије израде Локалних акционих планова за борбу против корупције.

На бази шест формулисаних локалних акционих планова за борбу против корупције, експертска група је, обједињавајући њихове најквалитетније елементе, формулисала и јавности представила Модел локалног акционог плана за борбу против корупције, који је понуђен свим општинама и градовима Србије на јавну дебату, разматрање и усвајање.



2. Графички приказ методологије израде Модела локалног акционог плана за борбу против корупције.

Циљеви Локалног акционог плана за борбу против корупције

Циљеви Локалног акционог плана за борбу против корупције приоритетно су усмерени према локалним властима. Због сложености и размера проблема корупције, који захтева учешће широког круга актера у борби за њено сузбијање, две групе циљева окренуте су ка грађанима и грађанском друштву и локалним медијима. Услед размера и последица корупције у сектору локалних јавних финансија, за ову област су формулисани специфични циљеви.

У циљу сузбијања корупције, у следећим сегментима функционисања локалне заједнице, потребно је:

I Локална самоуправа и локалне јавне службе

- Успоставити ефикасан механизам и јасно дефинисати одговорност за сузбијање корупције у раду локалне самоуправе;
- Подићи ниво транспарентности у раду локалне самоуправе и локалних јавних предузећа;
- Поједноставити компликоване и укинути непотребне процедуре у раду локалне самоуправе и смањити дискрециона овлашћења руководиоца;
- Ојачати професионализам и етику запослених у локалној самоуправи и локалним јавним предузећима;
- Заштитити запослене у локалној самоуправи и локалним јавним предузећима који пријављују корупцију.

II Локалне јавне финансије

- Подићи ниво транспарентности у креирању и трошењу буџетских средстава;
- Подићи ниво транспарентности у поступцима јавних набавки;
- Ојачати интерну контролу трошења буџетских средстава.

III Учешће грађана и грађанско друштво

- Успоставити систем грађанског надзора над функционисањем локалне самоуправе и локалних јавних предузећа;
- Успоставити систем грађанског надзора локалних јавних финансија;

- Подићи капацитет грађана за активно укључивање у буџетски процес и контролу рада локалне самоуправе и локалних јавних предузећа;
- Промовисати борбу против корупције као основни предуслов за развој друштва и успостављање одговорне власти.

IV Медији

- Ојачати интегритет медија и унапредити квалитет извештавања медија о корупцији и борби против корупције на локалном нивоу;
- Подићи ниво сарадње организација грађанског друштва и грађана са медијима.

Локална самоуправа и локалне јавне службе

ЦИЉ	АКТИВНОСТ	РЕАЛИЗАТОР	РОК	МОГУЋИ ПРОБЛЕМИ	ИНДИКАТОР ЦИЉЕВА	ПОТРЕБНИ РЕСУРСИ
Успоставити ефикасан механизам и јасно дефинисати одговорност за сузбијање корупције у раду локалне самоуправе	Формирање локалног тима за борбу против корупције чији је координатор председник општине / градоначелник	Општина / град	Месец дана од усвајања акционог плана	Отпор локалних власти	Смањен ниво корупције у органима локалне самоуправе	Нису потребна додатна средства
Поћићи ниво транспарентности у раду локалне самоуправе и локалних јавних предузећа	Објављивање на веб сајту општине / града / јавног предузећа комплетне документације у вези са радом локалне самоуправе и локалних јавних предузећа (систематизација радних места, финансијски план, план активности, извештај о раду и сл.)	Општина / град / јавно предузеће	Месец дана од усвајања акционог плана, континуирано	Отпор локалних власти	Број објављених докумената	Веб сајт општине / града / јавног предузећа

Поједноставити комунициране и укинути непотребне процедуре у раду локалне самоуправе и локалних јавних предузећа и смањити дискрециона овлашћења руководиоца	Анализа прописа и измена или укидање непотребних процедура	Општина / град / јавно предузеће	Три месеца од усвајања акционог плана	Отпор локалних власти	Број укинутих или поједностављених процедура, број објављених водича, умањена или укинута дискрециона овлашћења руководиоца	Веб сајт општине / града / јавног предузећа, средства за штампање водича
	Израда водича за грађане о поступцима пред органима локалне самоуправе		Три месеца од усвајања акционог плана			
	Утврђивање прецизних рокова у поступцима који су изложени корупцији са циљем смањивања дискреционих овлашћења руководиоца (издавање грађевинских дозвола и сл.)			Три месеца од усвајања акционог плана		
Ојачати професионализам и етику запослених у локалној самоуправи и локалним јавним предузећима	Утврђивање и реализација обавезних програма обухвате за запослене у локалној самоуправи и локалним јавним предузећима о јавној етици и борби против корупције	Општина / град / јавно предузеће	Три месеца од усвајања акционог плана, континуирано	Отпор локалних власти, незаинтересованост службеника, недостатак новчаних средстава	Број организованих обука, број запослених који су прошли обуку	Средства за предаваче, простор за одржавање обуке

<p>Заштитити запослене у локалној самоуправи и локалним јавним предузећима који указују на случајеве корупције</p>	<p>Утврђивање система подстицаја за запослене у локалној самоуправи и локалним јавним предузећима који откривају и пријављују случајеве корупције</p>	<p>Општина / град / јавно предузеће</p>	<p>Три месеца од усвајања акционог плана</p>	<p>Отпор локалних власти</p>	<p>Пријављени случајеви корупције од стране запослених у органима локалне власти</p>	<p>Нису потребна додатна средства</p>
--	---	---	--	------------------------------	--	---------------------------------------

Локалне јавне финансије

ЦИЉ	АКТИВНОСТ	РЕАЛИЗАТОР	РОК	МОГУЋИ ПРОБЛЕМИ	ИНДИКАТОР ЦИЉЕВА	ПОТРЕБНИ РЕСУРСИ
Подићи ниво транспарентности у креирању и трошењу буџетских средстава	Објављивање докумената значајних за приему буџета (годишњи планови рада јавних предузећа и установа) и обезбеђивање приступа тим документима	Општина / град	Ускладити активности са буџетским календаром	Отпор локалних власти	Број објављених докумената, број одржаних јавних расправа, број упућених предлога грађана, број образложених одлука о предлозима, број прилика трошења буџетских средстава	Веб сајт општине / града, простор за одржавање јавних расправа
	Организовање најмање три тематске (секторске) јавне расправе: 1. Економски развој, 2. Комуналне услуге и инфраструктура, 3. Друштвене делатности					
	Објављивање предлога грађана и образложених одговора локалних власти на предлоге на веб сајту општине / града / јавног предузећа					
	Приказ извршења буџета локалне самоуправе на месечном нивоу на веб сајту општине / града					

Подићи ниво транспарентности у поступцима јавних набавки	Објављивање комплетне документације о јавним набавкама на веб сајту општине / града / јавног предузећа	Општина / град / јавно предузеће	Два месеца од усвајања акционог плана, континуирано	Отпор локалних власти	Број објављених докумената о јавним набавкама, број навршене цене основних критеријума за избор понуђача, број извршених контрола извршења уговора, број објављених извештаја о контроли квалитета прибављених добара и услуга или изведених радова	Веб сајт општине / града / јавног предузећа
	Утврђивање стандарда за прибављање истоврсних и сродних добара, услуга и радова са циљем да цена буде основни критеријум за избор понуђача	Два месеца од усвајања акционог плана	Два месеца од усвајања акционог плана	Две недеље након извршене контроле		
Подићи ниво транспарентности у поступцима јавних набавки	Дефинисати модел интерне процедуре неопходне за успостављање ефикасаног система контроле извршења уговора	Општина / град / јавно предузеће	Два месеца од усвајања акционог плана	Отпор локалних власти	Број објављених докумената о јавним набавкама, број навршене цене основних критеријума за избор понуђача, број извршених контрола извршења уговора, број објављених извештаја о контроли квалитета прибављених добара и услуга или изведених радова	Веб сајт општине / града / јавног предузећа
	Објављивање извештаја о контроли квалитета прибављених добара и услуга или изведених радова на веб сајту општине / града / јавног предузећа	Два месеца од усвајања акционог плана	Два месеца од усвајања акционог плана	Две недеље након извршене контроле		

Ојачати интерну контролу трошења буџетских средстава	Објављивање извештаја о спроведеној интерној ревизији на веб сајту општине / града / јавног предузећа	Општина / град / јавно предузеће	Месец дана након спроведене ревизије	Отпор локалних власти	Број објављених извештаја	Веб сајт општине / града / јавног предузећа
--	---	----------------------------------	--------------------------------------	-----------------------	---------------------------	---

Учешће грађана и грађанско друштво

ЦИЉ	АКТИВНОСТ	РЕАЛИЗАТОР	РОК	МОГУЋИ ПРОБЛЕМИ	ИНДИКАТОР ЦИЉЕВА	ПОТРЕБНИ РЕСУРСИ
Успоставити систем грађанског надзора над функционисањем локалне самоуправе и локалних јавних предузећа	Организовање обука за представнике организација грађанског друштва са циљем подизања капацитета за успостављање надзора над функционисањем локалне самоуправе и локалних јавних предузећа	Локалне НВО	Три месеца од усвајања акционог плана, континуирано	Незаинтересованост представника организација грађанског друштва, недостатак средстава	Број организованих обука, број представника организација грађанског друштва који су прошли обуку, успостављен надзор над функционисањем локалне самоуправе и локалних јавних предузећа	Средства за предаваче, простор за организовање обуке
	Успостављање надзора над функционисањем локалне самоуправе и локалних јавних предузећа		Шест месеци од усвајања акционог плана, континуирано			

Успоставити систем грађанског надзора локалних јавних финансија	Формирање тима за надзор локалних јавних финансија сачињеног од представника локалних организација грађанског друштва	Локалне НВО	Три месеца од усвајања акционог плана	Незаинтересованост и независност представника организација грађанског друштва	Формиран тим, развијен модел и успостављен надзор, број иницираних судских поступака, број објављених извештаја о налазима мониторинга	Веб сајт локалних НВО
	Развијање модела и успостављање надзора над локалним јавним финансијама		Шест месеци од усвајања акционог плана			
	Иницирање судских поступака због кршења закона из области јавних финансија од стране функционера локалне самоуправе и локалних јавних предузећа			У складу са налазима мониторинга		
	Квартално објављивање извештаја о налазима мониторинга на веб сајту локалних НВО		На крају сваког трећег месеца од тренутка успостављања мониторинга			

Подићи капацитет грађана за активно укључивање у буџетски процес и контролу рада локалне самоуправе и локалних јавних предузећа	Организовање обука за грађане са циљем подизања капацитета за њихово укључивање у буџетски процес и контролу рада локалне самоуправе и локалних јавних предузећа	Локалне НВО	Шест месеци од усвајања акционог плана, континуирано	Незаинтересованост грађана, недостатак средстава	Број организованих обука, број грађана који су прошли обуку	Средства за предаваче, простор за организовање обуке
Промовисати борбу против корупције као основни предуслов за развој друштва и успостављање одговорне власти	Редовно информисање грађана (преко локалних медија, веб сајтова локалних НВО, штампањем промотивних материјала) о штетним последицама корупције, о мерама у борби против корупције, о улози грађана у борби против корупције	Локалне НВО	Трајни задатак	Незаинтересованост локалних медија, недостатак средстава	Број објављених информација, број одштампаних промотивних материјала	Средства за штампање промотивних материјала, веб сајт локалних НВО

Медији

ЦИЉ	АКТИВНОСТ	РЕАЛИЗАТОР	РОК	МОГУЋИ ПРОБЛЕМИ	ИНДИКАТОР ЦИЉЕВА	ПОТРЕБНИ РЕСУРСИ
Ојачати интегритет медија и унапредити квалитет извештавања медија о корупцији и борби против корупције на локалном нивоу	Организовање обука за новинаре локалних медија са циљем подизања капацитета за борбу против корупције на локалном нивоу	Локалне НВО, локални медији	Три месеца од усвајања акционог плана, континуирано	Незаинтересованост локалних медија, недостатак средстава	Број организованих обука, број новинара локалних медија који су прошли обуку, број емитованих емисија	Средства за предаваче, простор за организовање обуке
	Емитовање специјализованих антикорупцијских програма		Трајни задатак			
Појачати ниво сарадње организација грађанског друштва и грађана са медијима	Редовно информисање грађана о налазима локалних НВО о нивоу корупције у локалној заједници	Локални медији у сарадњи са локалним НВО	Трајни задатак	Незаинтересованост локалних медија	Број објављених прилога	Нису потребна додатна средства

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.85:343.352(497.11)

352.07:343.352(497.11)

ЛОКАЛНИ акциони план за борбу против
корупције / [уредник Милорад Бјелетић]. –
Прокупље : Топлички центар за демократију и
људска права, 2012 (Београд : Досије студио). – 51
стр. : граф. прикази ; 20 cm

Тираж 2.000. – Стр. 7–10: Увод / приређивачи. –
Библиографија: стр. 27.

ISBN 978-86-89227-00-0

- a) Корупција – Сузбијање – Србија
 - b) Локална самоуправа – Корупција – Србија
- COBISS.SR-ID 191906316



Топлички центар
за демократију
и људска права

www.topcentar.org.rs



<http://www.palmecenter.se>