

Lokalno akciono planiranje u oblasti borbe protiv korupcije

Vanesa Belkić

Uvod

Iako je poslednja decenija u Srbiji obeležena renesansom strateškog planiranja razvoja na lokalnom nivou, čiji je ishod na stotine do sada usvojenih različitih strateških dokumenata¹, još uvek se na prste obe ruke mogu nabrojati retke jedinice lokalne samouprave koje su usvojile Lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije. Deluje prilično začuđujuće, da u društvu u kome se korupcija odomaćila u svim sferama društvenosti, razarajući nesputano samu supstancu njegove etičnosti, zakonitosti, demokratičnosti i ekonomske efikasnosti, da lokalne vlasti i zajednice pasivizirano posmatraju čitav proces i optimistično strateški planiraju svoj dalji razvoj. Zapravo, šanse za razvoj lokalne zajednice visoko ogrezle u koruptivnim aktivnostima su minimalne, pošto se korupcijom: vrši neefikasna i često bespotrebna alokacija resursa, onemogućavaju se investicije i nova radna mesta koruptivnim podizanjem troškova ulaganja i diskrecionim odlučivanjem o izdavanju dozvola, smanjuju se budžetski prihodi malverzacijama na prihodnoj strani budžeta², a povećavaju budžetski rashodi nameštanjem javnih nabavki i trgovinom subvencijama, socijalnom pomoći i radnim mestima. Pored ovih, pretežno ekonomskih faktora koji otežavaju razvoj lokalne samouprave u uslovima visoke stope korupcije, daleko značajniji sputavajući efekat za lokalni razvoj imaju degenerativne promene, uzrokovane korupcijom, koje se dešavaju u samom tkivu „socijalnog kapitala“, a koje je kasnije veoma teško izlečiti. Ovo konkretno znači da onog momenta kada korupcija postane uobičajeni način zadovoljenja potreba i prava građana, kada sistem lokalne vlasti „odgaji“ nekoliko generacija sugrađana za koje je sasvim normalno i prihvatljivo da za zaposlenje daju mito ili potežu stranačke i rodbinske veze, da kod lekara uz zdravstvenu knjižicu nose kovertu, da koriste ili stiču imovinu u javnoj svojini po netržišnim uslovima ili zaobilaze procedure za izdavanje dokumenata protivuslugama ili mitom državnim

1 Opštine i gradovi u Srbiji su do sredine 2015. godine usvojile 746 različitih strategija i akcionih planova, prema podacima Stalne konferencije gradova i opština- Saveza gradova i opština Srbije, koja redovno na godišnjem nivou vrši mapiranje lokalnih strateških dokumenata. Baza lokalnih strateških dokumenata je dostupna na sledećem linku: <http://strategije.skgo.org/>

2 Više o mogućnostima korupcije na prihodnoj strani lokalnog budžeta pogledati u Prokopijević, M. (2012) *Korupcija na lokalnom nivou vlasti* u: „Lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije“, Prokuplje, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, 14-17 str.

službenicima, onda nikakav strateški ili sektorski plan razvoja lokalne samouprave svojim sprovođenjem neće obezbediti željeni razvoj lokalne zajednice.

Svrha ovog rada je da, s jedne strane, analizira dosadašnju praksu lokalnog antikorupcijskog planiranja u Srbiji, odnosno da, sa druge strane, razmotri u kojoj meri dosadašnja iskustva na ovom planu mogu biti korisna za izradu modela lokalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije (LAP za borbu protiv korupcije). Ovaj model treba da izradi Agencija za borbu protiv korupcije do kraja 2016. godine, nakon čega će biti stavljen na raspolaganje jedinicama lokalne samouprave, da bi na osnovu njega one izradile i usvojile svoje LAP-ove za borbu protiv korupcije, i to najkasnije do sredine 2017. god.

1. Pravni okvir za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou

U Srbiji su poslednjih desetak godina napravljeni značajni koraci na planu uspostavljanja normativno-institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije. Prošlogodišnje usvajanje Zakona o zaštiti uzbunjivača („Sl. glasnik RS“, br. 128/2014) je, u neku ruku, zaokružilo osnovni set antikorupcijske regulative, koju još čine: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010), Zakon o državnoj revizorskoj instituciji („Sl. glasnik RS“, br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010), Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije („Sl. glasnik RS“, br.78/2008, 53/2010, 66/2011-odluka US, 67/2013- odluka US i 8/15- odluka US), Zakon o finansiranju političkih aktivnosti („Sl. glasnik RS“, br.43/2011 i 123/2014), Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“, br.124/2012, 14/2015 i 68/2015), kao i niz drugih zakonskih i podzakonskih akata. Ratifikacijom nekoliko međunarodnih konvencija, poput Krivičnopravne konvencije o korupciji Saveta Evrope (2002)³, kao i Dodatnog protokola uz ovu konvenciju (2007), zatim Konvencije UN za borbu protiv korupcije (2005), Građanskopravne konvencije o korupciji Saveta Evrope (2007) i Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine (2009), Republika Srbija je pokazala spremnost da međunarodne pravne standarde i regulativu u ovoj oblasti inkorporira u domaće zakonodavstvo. Efekti i ključni problemi dosadašnjeg sprovođenja antikorupcijskog zakonodavstva nisu tema ovog rada, ali je bitno primetiti **da intervencije centralnog nivoa vlasti na planu uspostavljanja institucionalno-normativnog antikorupcijskog okvira gotovo uopšte nisu podsticajno uticale na lokalni nivo vlasti, u smislu**

3 Godina ratifikacije, a ne usvajanja konvencije

formulisanja i sprovođenja adekvatnih antikorupcijskih politika i mehanizama na lokalnom nivou.

Prva Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije usvojena je 2005. god., a Akcioni plan njenog sprovođenja naredne godine. U drugom poglavlju ove Strategije, tačka 2–*Sistem državne uprave, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave i javnih službi*, nalazile su se 23 preporuke koje su, potom, bile konkretizovane kroz 64 aktivnosti u samom Akcionom planu. Nijednom od njih nije bila predviđena izrada lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije, ali su među preporukama bile mnoge koje su se neposredno odnosile na borbu protiv korupcije na nivou lokalne samouprave, kao što su: preispitivanje postojanja diskrecionih ovlašćenja službenika; revizija sistematizacije radnih mesta službenika u skladu sa principima depolitizacije, profesionalizacije i racionalizacije; uspostavljanje mehanizma koji garantuje nepristrasan i apolitični izbor kadrova i njihovo unapređenje; uspostavljanje efikasnog sistema kontrole i odgovornosti službenika; usvajanje planova integriteta; donošenje antikorupcijskog kodeksa ponašanja službenika; pojednostavljivanje procedura za ostvarivanje prava građana pred organima uprave i javnim službama.⁴ Ova Strategija je bila na snazi do 2013. godine, kada je usvojena nova Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018, zajedno sa Akcionim planom za njeno sprovođenje. Metodološki bolje urađena, nova Strategija je mapirala 9 prioriternih oblasti koje su prepoznate kao ključne za izgradnju i jačanje sistemskih antikorupcijskih mehanizama: *Političke aktivnosti, Javne finansije, Privatizacija i javno-privatno partnerstvo, Pravosuđe, Policija, Prostorno planiranje i izgradnja, Zdravstvo, Obrazovanje i sport, Mediji*. Za svaku prioriternu oblast delovanja definisani su strateški ciljevi, ukupno njih 42, koji su potom konkretizovani kroz 181 meru i 484 aktivnosti u Akcionom planu za sprovođenje Strategije. U posebnom IV poglavlju Strategije–*Prevenција korupcije*, definisani su strateški ciljevi preventivnog delovanja koji se odnose kako na sve prioriternu oblast Strategije, tako i na ostale oblasti u kojima se može javiti koruptivno ponašanje. Nova Strategija prvi put eksplicitno kao cilj predviđa (3.1.5 u delu 3.1 Političke aktivnosti) „*usvajanje pokrajinskih i lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije čije sprovođenje nadziru stalna radna tela pokrajinskih, odnosno lokalnih skupština*“. Akcionim planom je bilo predviđeno da Agencija za borbu protiv korupcije treba da izradi modele ovih akcionih planova najkasnije do septembra 2015. godine, nakon čega jedinice lokalne samouprave treba u roku od 6 meseci da izrade svoje LAP-ove za borbu protiv korupcije, odnosno da ih usvoje i formiraju stalno radno telo pri lokalnoj skupštini za praćenje njihovog sprovođenja. Međutim, izrada modela

4 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije ("Službeni glasnik RS", broj 109/05), II Poglavlje, str. 11-12

LAP-a za borbu protiv korupcije je odložena do kraja 2016. godine, kako bi se uskladila sa aktivnostima i rokovima predviđenim Akcionim planom za Poglavlje 23⁵, čime je i usvajanje ovih dokumenata na lokalnom nivou prolongirano do polovine 2017. god.

2. Analiza dosadašnjeg lokalnog akcionog antikorupcijskog planiranja

Iako je korupcija na lokalnom nivou u Srbiji žilava i istrajna gotovo podjednako kao na državnom nivou, pošto se lokalni korupcijski mehanizmi i tehnike korupcijskih malverzacija malo razlikuju od onih na centralnom nivou vlasti⁶, to do sada ni na koji način nije uticalo da većina lokalnih samouprava odlučno krene u stvaranje podsticajnog okruženja za inteziviranje antikorupcijskog delovanja. Od ukupno 593 sektorske strategije, koje su do sada usvojene na lokalnom nivou u Srbiji, svega njih 12 se odnosi na borbu protiv korupcije. Reč je o planovima koje su usvojili sledeći gradovi/opštine: Kragujevac, Niš, Zrenjanin, Požega, Bujanovac, Boljevac, Lebane, Medveđa, Bor, Ub, Kovačica i Zaječar. Pored ovoga, u neznatnom broju sveobuhvatnih strategija razvoja pojedinih lokalnih samouprava mogu se pronaći određene antikorupcijske mere, koje uglavnom nisu u dovoljnoj meri povezane sa postojećim zakonskim i strateškim okvirom za borbu protiv korupcije, niti su dobile svoju operacionalizaciju u pratećim akcionim planovima.

Koliko je lokalni društveno-politički ambijent još uvek nespreman za hvatanje u koštac sa borbom protiv korupcije, najbolje govori činjenica da su samo dva od 12 do sada usvojenih LAP-ova za borbu protiv korupcije⁷ izvorno inicirani i izrađeni od strane lokalne samouprave i lokalnih aktera, dok su izradu i usvajanje ostalih inicirale organizacije civilnog društva (OCD) sa sedištem izvan tih opština/gradova uz donatorsku podršku. Naime, Biro za društvena istraživanja (BIRODI) iz Beograda je 2009. godine započeo realizaciju programa „Društvo protiv korupcije“⁸, uz podršku

5 Pregovaračko Poglavlje 23, u sklopu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, posvećeno je Pravosuđu i osnovnim pravima, a poseban deo ovog poglavlja se odnosi na borbu protiv korupcije.

6 Ključne razlike u korupciji na državnom i lokalnom nivou vlasti se ogledaju u *obimu korupcije i oblastima u kojima se korupcija javlja*. Obim korupcije je veći na državnom nivou, kako zbog znatno većeg obima republičkog budžeta kojim se troše sredstva poreskih obveznika, tako i zbog daleko šireg obima nadležnosti kojim raspolaže centralni nivo vlasti u odnosu na lokalni nivo. Broj potencijalno koruptivnih oblasti je, takođe, veći na državnom nivou u odnosu na lokalni nivo i usko je povezan sa nadležnostima ova dva nivoa vlasti.

7 LAP-ovi usvojeni u Zaječaru i Boljevcu. Interesantno je da je LAP za borbu protiv korupcije opštine Boljevac uradila konsultantska firma Mena group iz Niša, a sadržina dokumenta je prilično različita od modela koje su izradili BIRODI i Timočki centar za demokratiju i ljudska prava. Pored toga, dokument ne sadrži opis metodologije, te nije jasno da li je dokument izrađen u konsultativnom procesu sa stejkholderima ili ne, kao i da li i u kojoj meri su antikorupcijski ciljevi i aktivnosti odgovaraju na stvarne probleme u ovoj opštini.

8 Više o programu na sledećem linku: <http://www.birodi.rs/drustvo-protiv-korupcije/>

Instituta za održive zajednice (USAID), Misije OEBS u Srbiji i Međunarodnog centra Ulof Plame. U okviru ovog programa je razvijen model Lokalnog plana za borbu protiv korupcije i pokrenuta inicijativa da 12 opština i gradova, na osnovu ovog modela u širokom konsultativnom procesu, izrade i usvoje svoje lokalne planove. To je, zatim, i ostvareno u 10 gorepomenutih lokalnih samouprava⁹. Takođe, Timočki centar za demokratiju i ljudska prava iz Prokuplja je, uz finansijsku podršku Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo, razvio model Lokalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije, na projektu „Za održive antikorupcijske politike: Lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije“, koji je realizovan tokom 2011-2012. god. Na osnovu ovog modela, lokalne organizacije civilnog društva iz 6 opština/gradova–Prokuplje, Majdanpek, Užice, Bečej, Pirot i Knjaževac, su izradile LAP-ove za borbu protiv korupcije i ponudile ih na usvajanje lokalnim skupštinama, ali do sada nijedan od ovih planova nije usvojen.¹⁰

Svi do sada usvojeni lokalni antikorupcijski planovi, osim onog u Zaječaru, su izrađeni pre usvajanja nove Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013-2018. Zrenjanin i Požega su ovaj plan usvojili 2010. god., a tokom naredne dve godine na izradi ovih planova radilo se u Kragujevcu, Nišu, Boljevcu i Bujanovcu, dok je najveći broj LAP-ova za borbu protiv korupcije usvojen tokom 2013. godine i to u: Lebanu, Medveđi, Boru, Ubu i Kovačici. Grad Zaječar je ovaj plan usvojio 2014. godine. Dakle, odsustvo želje, volje i intervencije lokalnih vlasti, civilnog sektora i medija na planu borbe protiv korupcije u „svom dvorištu“, s jedne strane, odnosno nepostojanje eksplicitne obaveze o usvajanju i sprovođenju lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije, s druge strane, rezultiralo je da prvi koraci na ovom planu budu inicirani spolja, od strane *think-tank* organizacija koje su prepoznale svu opasnost takve situacije. Tako su nastala dva posve različita modela LAP-a za borbu protiv korupcije. Prvi, BIRIODI-jev, koji je prevashodno usmeren na kreiranje podsticajnog društvenog ambijenta za efikasnu antikorupcijsku borbu na lokalnom nivou, a mnogo manje na izgradnju antikorupcijske infrastrukture na opštinskom/gradskom nivou. Polazna pretpostvka na kojoj je zasnovan ovaj model je ta da se ključni agensi antikorupcijskog delovanja u društvima sa sistemskom korupcijom, poput našeg, nalaze upravo u samom društvu, a ne u lokalnoj upravi koja je nosilac sistemske korupcije. I drugi model, koji je izradio Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, koji u potpunosti prati logičku matricu preporuka i mera iz prve Nacionalne strategije za borbu protiv

⁹ Grad Vranje nikada nije usvojio ovaj plan, iako je on izrađen krajem 2012. god., dok je proces izrade ovog plana blokiran u opštini Arilje usled odbijanja lokalne samouprave da u njemu učestvuje.

¹⁰ Više o projektu možete pogledati na sledećem linku: http://www.topcentar.org.rs/Antikorupcijske_politike.htm

korupcije, te je u tom smislu usmeren ka izgradnji antikorupcijskih mehanizama i infrastrukture na nivou jedinice lokalne samouprave. BIRODI-jev model je bio osnova za izradu 10 usvojenih LAP-ova za borbu protiv korupcije, dok je drugi model bio osnova za izradu LAP-a za borbu protiv korupcije Grada Zaječara, uz preuzimanje određenih rešenja iz BIRODI-jevog modela.

2.1 Metodologija izrade usvojenih lokalnih antikorupcijskih planova

Nijedan od do sada usvojenih LAP-ova za borbu protiv korupcije nije usklađen sa SLOR metodologijom¹¹, koju je u okviru Exchange 2 programa izradila Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), a koja je opšteprihvaćena od strane jedinica lokalne samouprave u Srbiji. Iako neobavezujuća, ova metodologija je izuzetno doprinela standardizaciji procesa strateškog planiranja na nivou lokalne samouprave, te je većina lokalnih strategija i planova usvojenih poslednjih 5 godina, upravo zasnovana na ovoj metodologiji. Sledstveno tome, pohvalno je što je Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013-2018 predvideo uključivanje SKGO u konsultacije oko izrade modela lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije.

Svi usvojeni lokalni antikorupcijski planovi su izrađeni u konsultativnom procesu sa zainteresovanim stranama, a početku procesa izrade je prethodila Odluka o formiranju radnog tima za borbu protiv korupcije. Strukturu radnih timova su činili *stalni članovi* sa pravom glasa (predstavnicima lokalnih zainteresovanih strana-jedinice lokalne samouprave, civilnog sektora, medija, akademske zajednice i preduzetnika) i *članovi po pozivu* sa pravom učešća u javnim raspravama (predstavnicima antikorupcijskih tela, domaće i međunarodne organizacije posvećene korupciji, stručnjaci za borbu protiv korupcije). Radni timovi su brojali između 5 i 12 članova i u njima su bili najzastupljeniji predstavnici lokalne samouprave i civilnog sektora, a najmanje zastupljeni predstavnici akademske zajednice i privrednog sektora. Samo u slučaju grada Zaječara je formirana Komisija za borbu protiv korupcije, čija uloga nije bila samo izrada LAP-a, već i njegovo sprovođenje i praćenje nakon usvajanja, dok je u drugim lokalnim samoupravama, nakon usvajanja ovih planova, formirano posebno stalno radno telo za implementaciju plana- *lokalni antikorupcijski forum*. Osnovne metode rada ovih tela formiranih za izradu LAP-a su bile: sakupljanje podataka o potrebama lokalne zajednice za borbu protiv korupcije, mapiranje postojećih normativnih, institucionalnih i aktivističkih resursa za borbu protiv korupcije i održavanje periodičnih sastanaka. Sve lokalne samouprave su

11 Metodologija za izradu Strategija lokalnog održivog razvoja je izrađena sa ciljem standardizacije procesa strateškog planiranja na nivou lokalne samouprave u Srbiji, zahvaljujući programu Exchange2 (2008-2010) koji je finansirala Evropska unija.

organizovale javnu raspravu o nacrtu dokumenta pre njegovog usvajanja u lokalnoj skupštini.

Ipak, lako je uočljivo da je **metodologija izrade svih do sada usvojenih antikorupcijskih planova predominantno bila zasnovana na pasivnom korišćenju dostupnih modela ovih planova, bez gotovo ikakvog prilagođavanja postojećih modela lokalnom društvenom kontekstu, potrebama i problemima na planu borbe protiv korupcije.** Najveći broj poglavlja je doslovce prepisan iz dostupnih modela, često bez osnovnih podataka i informacija koje bi trebalo da ukažu na stanje lokalnog društvenog ambijenta u kome je potrebno uspostavljanje efikasnog antikorupcijskog delovanja. Čak uz pretpostavku da je opšta dijagnoza koruptivnog stanja vrlo slična svuda u Srbiji, te da je na osnovu toga svuda moguće uspešno primeniti iste antikorupcijske mere, bolje efekte realizacije ovih planova je moguće očekivati u onim lokalnim zajednicama gde postoji čvrsta korespondencija između targetiranih problema i antikorupcijskih mera, uz postojanje konsenzusa da je realizacija tih mera moguća i svrsishodna s obzirom na odlike lokalnog društveno-političkog ambijenta. Ovo je pogotovo značajno ako na umu imamo veličinu jedinica lokalne samouprave u Srbiji, jer obim i prostor za koruptivne aktivnosti raste zajedno sa veličinom, obimom nadležnosti, budžetom i kompleksnošću sistema lokalne samouprave.

2.2 Analiza stanja, ciljevi i prioritetne oblasti delovanja u lokalnim akcionim planovima za borbu protiv korupcije

U gotovo svim usvojenim lokalnim antikorupcijskim planovima¹², analiza postojećeg stanja (konteksta) ne sadrži egzaktno podatke koji ukazuju na odlike lokalnog društvenog konteksta, poput obima i pojavnih oblika korupcije, ključnih oblasti zahvaćenih korupcijom, postojeće antikorupcijske infrastrukture, itd. Takođe, nijedan dokument ne sadrži SWOT analizu, a analiza pravnog i strateškog okvira za usvajanje LAP-a za borbu protiv korupcije je vrlo skromna. Ovo je bitna manjkavost ovih dokumenata, jer bez uvida u analizu postojećeg stanja nije moguće proceniti u kojoj meri postavljeni prioriteti, ciljevi, mere i aktivnosti zaista „gađaju“ ključne probleme i potrebe određene lokalne samouprave na planu borbe protiv korupcije. Umesto toga, u ovom delu data je definicija korupcije i predstavljene su opšte odlike korupcije na državnom nivou, njeni uzroci, posledice, akteri, oblasti, kao i vrednosti i načela na kojima treba da počiva antikorupcijsko delovanje.

12 Osim u LAP-u koji je usvojila opština Kovačica, http://kovacica.org/wp-content/uploads/2013/05/lpbk_kovaAeica_predlog.pdf

Takođe, u analiziranim lokalnim antikorupcijskim planovima **ne postoji striktna hijerarhijska matrica između prioriteta (prioritetnih oblasti delovanja), opštih i specifičnih ciljeva, te nije lako utvrditi koje aktivnosti i mere predviđene akcionim planom doprinose doseganju kojih ciljeva.** Ipak, evidentno je da većina usvojenih planova za *strateški cilj* ima uspostavljanje održivog modela borbe protiv korupcije, kroz intervencije na planu uspostavljanja antikorupcijske infrastrukture, koja treba da utiče na izgradnju povoljnog društvenog ambijenta koji će borbu protiv korupcije učiniti efikasnijom i efektivnijom.¹³ Potom, kao *opšti cilj* se navodi unapređenje društvenog ambijenta za borbu protiv korupcije kroz razvoj političkog aktivizma građana, neposredne demokratije, dekoncentracije i decentralizacije vlasti, smanjenje diskriminacije, razvoj efikasne i racionalne lokalne uprave, itd. Na nivou *specifičnih ciljeva* je planirana izgradnja i unapređenje antikorupcijske infrastrukture na opštinskom/gradskom nivou.

Zanimljivo je da je grad Zaječar, u nemogućnosti da se opredeli za jedan od dva postojeća, vrlo različita modela LAP-a za borbu protiv korupcije¹⁴, opredelio se za njihovu neveštu kombinaciju. Tako je, pored već gorenavedenih strateških, opštih i specifičnih ciljeva, definisao i dodatne specifične ciljeve koji su, naime, konkretizacija preporuka definisanih prvom Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije u 4 oblasti¹⁵: lokalna samouprava i lokalne javne službe; lokalne javne finansije; učešće građana i građansko društvo; mediji. Ovim je, s jedne strane, unešena konfuzija da li je ovaj akcioni plan prevashodno usmeren ka izgradnji i unapređenju društvenog ambijenta za borbu protiv korupcije, ili je, pak, reč o dokumentu koji će omogućiti sprovođenje od strane države preporučenih antikorupcijskih mera i aktivnosti na lokalnom nivou. S druge strane, u momentu usvajanja ovog dokumenta već je bila usvojena nova Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, tako da preporuke iz prve Nacionalne strategije, koje su inkorporirane u ovaj dokument, nisu više bile na snazi.

13 Videti u Odeljak 3. u LAP-ovima koje su usvojili Ub, Medveđa i Lebane, odnosno Odeljak 4. u LAP-ovima koje su usvojili Požega, Niš, Kragujevac i Kovačica. Ista formulacija se nalazi u odeljku Prioriteti u dokumentu koji je usvojio Zaječar.

14 Modela koji je razvio BIRODI i modela koji je razvio Timočki centar za demokratiju i ljudska prava

15 Reč je o preporukama definisanim u delu 3. Sistem državne uprave, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave i javnih službi, 4. Sistem javnih finansija, 6. Mediji, 7. Učešće građana i civilnog društva u borbi protiv korupcije.

2.3 *Antikorupcijske mere i aktivnosti u usvojenim lokalnim akcionim planovima*

U 10 od 12 usvojenih dokumenata akcioni plan sadrži sledeće elemente: naziv antikorupcijske aktivnosti, njen cilj i sadržaj, pretpostavke i resurse za sprovođenje aktivnosti i indikatore na osnovu kojih će se pratiti i meriti ostvareni učinak. Planirane antikorupcijske aktivnosti nisu uvezane sa prethodno definisanim opštim i specifičnim ciljevima, osim u slučaju planova koji su usvojili Zaječar i Boljevac, te nije lako utvrditi njihov uticaj na postavljene antikorupcijske ciljeve. Elementi antikorupcijskog akcionog plana grada Zaječara su identični elementima Akcionog plana za sprovođenje prve Nacionalne strategije, izuzev što nisu postavljeni rokovi za sprovođenje planiranih antikorupcijskih aktivnosti na lokalnu.

Opšta odlika gotovo svih usvojenih lokalnih antikorupcijskih planova je izbegavanje preciziranja rokova za sprovođenje antikorupcijskih aktivnosti.¹⁶ Ovo je značajan indikator u kojoj meri su lokalne samouprave u momentu izrade akcionih planova bile odlučne da se obavežu na efikasno sprovođenje ovih planova. Dodatni indikator je, takođe, nenavođenje odgovornih realizatora za sprovođenje planiranih aktivnosti, osim u akcionom planu grada Zaječara i opštine Boljevac.

Dobra strana strukture usvojenih akcionih planova je definisanje pretpostavki i mogućih problema za sprovođenje planiranih antikorupcijskih aktivnosti, na osnovu kojih je moguće upravljati rizicima u procesu sprovođenja planova, kao i definisanje indikatora tj. pokazatelja uspeha za svaku antikorupcijsku aktivnost. Ali sa druge strane, neophodni resursi za sprovođenje antikorupcijskih aktivnosti su dati opisno, umesto da, tamo gde su neophodni, budu predstavljeni okvirnim iznosima kako bi se akcioni plan lakše povezao sa programskim budžetom jedinice lokalne samouprave, što predstavlja lošu praksu u dosadašnjem akcionom planiranju.

Analizirani akcioni planovi sadrže između 18 i 23 antikorupcijskih aktivnosti, od kojih je 16 identičnih zastupljeno u svim usvojenim LAP-ovima za borbu protiv korupcije. Reč je o sledećim antikorupcijskim aktivnostima:

¹⁶ Vremenski okvir realizacije antikorupcijskih aktivnosti je predviđen jedino dokumentom koji je usvojila opština Boljevac, i to samo za 2013. god.

Antikorupcijske aktivnosti koje su predviđene u svim usvojenim LAP-ovima za borbu protiv korupcije prema BIRODI-jevom modelu

1	Formiranje antikorupcijskog foruma (LAF)	5	Zaštita prava duvača u pištaljku	9	Antikorupcijski audit	13	Partijski troškovnik
2	Godišnji izveštaj o stanju antikorupcije i stanju korupcije	6	Antikorupcijski kodeks javnih funkcionera i zaposlenih na nivou lokalne samouprave	10	Antikorupcijski monitoring medija	14	Javni prikaz izvršenja budžeta lokalne samouprave
3	Karta interesa	7	Antikorupcijski dijalog	11	Građanske rasprave o nacrtima predloga odluka organa opštine/grada i ustanova koji se finansiraju iz budžeta opštine/grada	15	Građansko posmatranje javnih ustanova na nivou lokalne smouprave
4	Godišnje priznanje za borbu protiv korupcije	8	Antikorupcijski seminar	12	Javni prostor bez partijskih, komercijalnih i verskih obeležja	16	Izborni antikorupcijski kodeks

Pored gorenavedenih antikorupcijskih aktivnosti, ova dokumenta sadrže još jedan broj mera koje se javljaju u samo određenom broju dokumenata. Njihova učestalost u pojedinim LAP-ovima se može videti u tabeli ispod.

Tabela 1: Antikorupcijske aktivnosti koje su delimično zastupljene u analiziranim dokumentima:

NAZIV LOKALNE SAMOUPRAVE:	Kragujevac	Zrnovine	Požeगा	Zrenjanin	Lebane	Medveđa	Kovačica	Ub
NAZIV AKTIVNOSTI:								
Eksperimentalna provera čestitosti funkcionera i službenika	√			√				
Monitoring i evaluacija dodeljenih donacija i sponzorstva iz budžeta opštine/grada i korisnika budžeta opštine/grada	√		√	√				
Građansko posmatranje javnih nabavki	√		√	√	√	√	√	√
Građansko planiranje potreba i budžetskih sredstava	√	√		√				
Preventivna evaluacija novozaposlenih u organima lokalne samouprave	√	√		√				
Kutija poverenja	√	√						
Informativno–edukativna kampanja	√	√						
Uspostavljanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru					√	√	√	√
Uspostavljanje nezavisne jedinice interne revizije u javnom sektoru					√	√	√	√
Izveštaj o radu državnih organa i javnih preduzeća/ ustanova čiji je osnivač Republika, a koji imaju sedište na teritoriji jedinice lokalne samouprave, u kontekstu borbe protiv korupcije					√	√	√	√
Registri javnih dokumenata i informacija koji su informatički prilagođeni javnim pretragama, preuzimanju i analizama					√	√	√	√
Uvođenje programskog/projektnog finansiranja udruženja građana							√	√

Građansko posmatranje javnih nabavki, zamišljeno kao nadzor nad sprovođenjem javnih nabavki u smislu ispunjenja ugovornih obaveza koje se prevashodno tiču rokova isporuke i kvaliteta nabavljenih roba/usluga/radova, je kao antikorupcijska aktivnost

predviđeno svim, osim LAP-om za borbu protiv korupcije grada Niša. Međutim, eksperimentalna provera čestitosti javnih funkcionera i službenika, postavljanje kutija poverenja na javnim mestima u koje bi građani ubacivali informaciju ko im je tražio mito i da li su ga kome dali, zatim sprovođenje informativno-edukativne kampanje o korupciji, kao i uvođenje projektnog finansiranja udruženja građana su primeri antikoruptivnih aktivnosti koje nisu zavredile pažnju većeg broja lokalnih samouprava.

2.4 Strukture za implementaciju i monitoring lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije

Usvojenim antikorupcijskim planovima je predviđeno osnivanje posebnog stalnog radnog tela–Lokalni antikorupcijski forum (LAF) koje treba da koordiniše proces sprovođenja ovih dokumenata. U sastav ovog tela ulaze predstavnici svih sektora-organa i institucija lokalne samouprave, civilnog sektora, medija, privrednog sektora, akademske zajednice, istaknuti pojedinci, itd. Posebna pažnja je posvećena jačanju integriteta i kapaciteta ovih tela za sprovođenje posla koji im je poveren, te je nakon njihovog konstituisanja predviđeno usvajanje Pravilnika o radu, Etičkog kodeksa LAF-a, godišnjeg plana rada, kao i uspostavljanje tehničkih i materijalnih uslova za operativan rad ovih tela. U svim slučajevima, izuzev grada Zaječara i opštine Boljevac¹⁷, monitoring i evaluacija sprovođenja usvojenih akcionih planova je poverena Birou za društvena istraživanja i lokalnim partnerskim organizacijama, koje su bile uključene u proces izrade ovih dokumenata u 10 lokalnih samouprava. BIRODI je na sebe preuzeo izradu metodologije i sastavljanje godišnjeg izveštaja o stanju borbe protiv korupcije u opštinama i gradovima, kao i rangiranje lokalnih samouprava koje su počele da sprovode ove akcione planove. Do sada su objavljena tri godišnja izveštaja na ovu temu¹⁸.

Međutim, ispostavilo se da je izrada i usvajanje ovih akcionih planova bila lakši deo posla, i da su ključni problemi nastupili u fazi njihovog sprovođenja. Ništa neobično, pošto istu sudbinu „mrtvog slova na papiru“ deli većina lokalnih strateških dokumenata, usvojenih tokom protekle decenije čak u mnogo benignijim oblastima od ove, koja direktno zadire u samu srž diskrecionih ovlašćenja lokalnih funkcionera i netransparentnu alokaciju javnih resura. Konstituisanje LAF-ova nije išlo lako, a tamo

17 U Zaječaru je umesto LAF-a osnovana Komisija za borbu protiv korupcije, čiji zadatak je bila izrada LAP-a za borbu protiv korupcije, ali i njeno sprovođenje, monitoring i evaluacija. Antikorupcijski plan opštine Boljevac uopšte ne navodi ko se stara o sprovođenju i praćenju realizacije ovog plana.

18 Izveštaji za 2012, 2013 i 2014. godinu su dostupni na: <http://www.birodi.rs/category/publikacije/>

gde su ova tela formirana, političke strukture su učinile sve da onemoguće njihovo efikasno delovanje. Tim pritiscima je jedino uspeo da odoli LAF grada Niša¹⁹, tako da je ono jedino telo koje trenutno kontinuirano sprovodi antikorupcijske aktivnosti na lokalnom nivou u Srbiji.

Zaključak i preporuke

Evidentno je da jedinice lokalne samouprave do sada nisu pokazale ni agilnost niti odlučnost u uspostavljanju normativnog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. Izuzetno mali broj do sada usvojenih lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije, kao i činjenica da su gotovo svi oni inicirani i usvojeni zahvaljujući aktivizmu organizacija civilnog društva, a da su potom političke strukture u većini opština i gradova blokirale realizaciju ovih planova, dovoljno govori u prilog tome. Ovakvoj situaciji pogoduju specifičnosti koje odlikuju lokalne zajednice u Srbiji, kao što su: **1) primat neformalnih socijalnih veza (rodbinskih, prijateljskih, poznaničkih itd.) nad pravnim normama**, koje treba da se podjednako i bez izuzetka odnose na sve građane; **2) dugotrajno siromaštvo i ekonomska kriza**, čiji su efekti najdrastičniji upravo na lokalnom nivou; **3) prenos nadležnosti lokalnoj samoupravi u različitim oblastima bez prethodnog jačanja njenih organizacionih, kadrovskih i finansijskih kapaciteta za efektivno izvršenje tih nadležnosti**; **4) postojanje različitih pravnih režima koji regulišu sprovođenje izvornih i delegiranih nadležnosti lokalne samouprave**; **5) dominantan politički uticaj nad radom lokalnih organa, institucija i ustanova**; **6) nezaokruženost pravnog okvira koji reguliše funkcionisanje lokalne samouprave**, čime se ostavlja značajan prostor za slobodno tumačanje i postupanje koje nije u javnom interesu.²⁰ Ustanovljavanje obaveze usvajanja antikorupcijskih planova od strane svih JLS jeste značajan pomak koji treba da donese mnogo više od formalnog usvajanja još jednog u nizu lokalnih akcionih planova, koji će završiti u nekoj službeničkoj fioci i bez ozbiljne namere da sam plan bude putokaz kako da se, inkorporiranjem principa dobre uprave u rad lokalnih organa i otklanjanjem prepoznatih uzroka lokalne korupcije, minimiziraju njeni efekti u lokalnoj zajednici. Da bi se ovo postiglo sledeće **preporuke** mogu doprineti uspešnijem akcionom antikorupcijskom planiranju na lokalnom nivou:

¹⁹ <http://www.lafnis.rs/>

²⁰ Više o specifičnostima lokalne samouprave koje uzrokuje korupciju videti u „Analizi uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou“, dostupno na: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-uzroka-i-pojavnih-oblika-korupcije-na-lokalnom-nivou.pdf?pismo=lat>

- Model lokalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije treba da bude usaglašen sa metodologijom za izradu lokalnih strateških dokumenata koje je izradila SKGO,
- Model treba da bude u dovoljnoj meri fleksibilan da, s jedne strane, sadrži obavezne minimalne zahteve koje mogu da ispune sve jedinice lokalne samouprave, odnosno, da sa druge strane predstavi fakultativne elemente koje jedinice lokalne samouprave, zavisno od specifičnosti svog društvenog-političkog ambijenta, mogu da inkorporiraju u svoje planove,
- Nakon izrade modela potrebno je zajedno sa SKGO organizovati obuke za članove opštinskih/gradskih radnih timova za izradu lokalnih planova za borbu protiv korupcije. Ključni fokus obuke treba da bude na upoznavanju lokalnih službenika sa uzrocima i pojavnim oblicima korupcije na lokalnom nivou, kao i antikorupcijskim mehanizmima, kako bi se oni što bolje pripremili za mapiranje ključnih problema i analizu društvenog konteksta u ovoj oblasti u svojim opštinama/gradovima. Dobro urađena analiza će olakšati definisanje antikorupcijskih ciljeva i mera/aktivnosti kojima će lokalna samouprava biti posvećena na srednjoročnom planu. U suprotnom, jedinice lokalne samouprave će samo „štancovati“ svoje antikorupcijske planove, tako što će doslovce prepisivati ponuđeni model bez njegovog prilagođavanja stvarnim lokalnim prilikama, što će se odraziti i na efekte sprovođenja ovih planova.
- Model treba da definiše sastav i jasne kriterijume za izbor stalnog radnog tela pri lokalnoj skupštini koje će pratiti sprovođenje akcionog plana. U sastav ovog tela treba da uđu predstavnici svih sektora, a ne samo odbornici i predstavnici lokalne samouprave, a njihov mandat treba da bude duži od 4 godine, kako bi se obezbedio nezavisan rad ovih tela bez obzira na sastav lokalnih skupština i izabrane funkcionere. Dobar način izbora članova ovog tela je raspisivanje javnog konkursa sa izbor lica sa dokazanim integritetom, kao u slučaju LAF-a iz Niša.

- Model treba da predvidi obavezu lokalne samouprave da obezbedi prostorne, tehničke i finansijske resurse za funkcionisanje stalnog radnog tela koje će pratiti sprovođenje akcionog plana, kao i sredstava za sprovođenje antikorupcijskih aktivnosti koje su predviđene akcionim planom. Stoga, u akcionom planu treba jasno naznačiti koja i kolika sredstva su neophodna za sprovođenje kojih antikorupcijskih mera, da bi se ona potom na godišnjem nivou mogla planirati programskim budžetom opštine/grada.
- Modelom bi trebalo predvideti način na koji će Agencija za borbu protiv korupcije pratiti dinamiku sprovođenja i vršiti periodičnu evaluaciju sprovođenja lokalnih antikorupcijskih planova, ali i pružati stručnu podršku formiranim stalnim radnim telima i davati preporuke za rešavanje nastalih problema. Ovo treba da podrazumeva i obavezu stalnih radnih tela da najmanje jednom godišnje šalju izveštaje o sprovođenju akcionog plana ovoj Agenciji, na osnovu kojih će ona sastavljati godišnje izveštaje o sprovođenju antikorupcijskih mera na lokalnom nivou.
- Izrada i sprovođenje lokalnih antikorupcijskih planova mora omogućiti osnaživanje i aktivno uključivanje svih zainteresovanih strana, pre svega samih građana, organizacija civilnog društva, akademske zajednice, privatnog sektora i medija u sve faze ovih procesa. Ovo svakako neće biti lako, kako zbog snažnog otpora političkih struktura slobodnom uvidu i građanskom nadzoru nad radom lokalne samouprave, tako i zbog nezainteresovanosti, neprepoznavanja značaja, ali i straha građana da postanu žrtve sistema koji najviše birokratskog vremena troši upravo na „peglanje“ neregularnosti, protivzakonitosti, sukoba interesa i političke korupcije, umesto da služi kao lokalni servis građana. Kako god, stvaranje podsticajnog lokalnog okruženja za borbu protiv korupcije je jedini pravi put kojim sistemska korupcija, duboko ukorenjena u naše društvo, može biti svedena na bar prihvatljiv nivo, koji neće sputavati dalji razvoj lokalnih zajednica i kršiti osnovna ljudska prava i slobode.

Literatura:

Belkić, V., Jović, D. (2015), *Učešće civilnog sektora u strateškom planiranju na lokalnom nivou-Vodič kroz dobru praksu*, Beograd, Centar za ravnomerni regionalni razvoj-CenTriR

Prokopijević, M. (2012) „Lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije“ u: *Korupcija na lokalnom nivou vlasti*, Prokuplje, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 109/05.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 57/2013.

Akcionni plan za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, Zaključak 05 broj: 110-7203/2013, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2013.

Analiza uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou, Agencija za borbu protiv korupcije, dostupno na: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-uzroka-i-pojavnih-oblika-korupcije-na-lokalnom-nivou.pdf?pismo=lat>

Anti-korupcijski strateški plan opštine Boljevac, dostupno <http://www.boljevac.org.rs/planska-dokumenta/>

Lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije grada Zrenjanina, dostupno na: <http://www.zrenjanin.rs/userfiles/file/NacrLokalnogPlanaZaBorbuProtivKorupcijeGradaZrenjanina.pdf>

Lokalni plan za borbu protiv korupcije opštine Požega, Požega, 2010.

Lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije grada Niša, *Službeni list grada Niša*, godina XIX, broj 55, Grad Niš-Služba za poslove Skupštine Grada, 2011.

Lokalni plan grada Kragujevca za borbu protiv korupcije, dostupno na: http://www.kragujevac.rs/documents/Lokalni_plan_grada_Kragujevca_za_borbu_protiv_korupcije_274.pdf

Lokalni plan za borbu protiv korupcije opštine Medveđa, Medveđa, 2013.

Lokalni plan za borbu protiv korupcije opštine Ub, dostupno na: <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2013/09/Lokalni-plan-za-borbu-protiv-korupcije-opstine-Ub1.pdf>

Lokalni plan za borbu protiv korupcije opštine Lebane, Lebane, 2013.

Lokalni plan za borbu protiv korupcije opštine Kovačica, dostupno na: http://kovacica.org/wp-content/uploads/2013/05/lpbk_kovaAeica_predlog.pdf

Lokalni plan za borbu protiv korupcije grada Zaječara, Zaječar, 2014.

Gavrilović, Z., Dimitrijević, P. (2013), Prvi izveštaj o sprovođenju lokalnih antikorupcijskih planova 2012.godina, Beograd, Biro za društvena istraživanja (BIRODI). Dostupno na: <http://www.kragujevac.rs/userfiles/files/2013/PRVI%20IZVE%20C5%A0TAJ%20%20SPROVO%20C4%90ENJU%20LOK%20ALNIH%20ANTIKORUPCIJSKIH%20PLANOVA%202012.pdf>



Centar za ravnomerni regionalni razvoj

Izveštaj o sprovođenju lokalnih planova za borbu protiv korupcije 2013. godina, Biro za društvena istraživanja (BIRODI), 2013, dostupno na: <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2013/12/Izvestaj-o-sprovođenju-Lokalnih-planova-za-borbu-protiv-korupcije.pdf>

Izveštaj o sprovođenju lokalnih planova za borbu protiv korupcije 2014. godina, Biro za društvena istraživanja (BIRODI), 2014, dostupno na: <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2014/12/Izvestaj-LAF-2014.pdf>

Stalna konferencija gradova i opština-Savez gradova i opština, Baza lokalnih strateških dokumenata dostupna na: <http://strategije.skgo.org/>