



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Анализа узрока и појавних облика корупције на покрајинском нивоу

Садржај

Садржај	2
Увод	3
Специфичности аутономне покрајине у настанку и борби против корупције	5
1. Узроци и појавни облици корупције у процесу доношења прописа и других општих аката	8
1.1. Недостатак транспарентности у процесу израде, усвајања и објављивања прописа	9
1.2. Усвајање „прописа са опредељеним циљем“ односно „прописа са одредиштем“	10
1.3. Усвајање прописа са уграђеним ризицима за настанак корупције	10
2. Основ за настанак и манифестације сукоба интереса на покрајинском нивоу	11
2.2. Трговина утицајем.....	12
2.3. Непријављивање потенцијалног сукоба интереса.....	12
3. Одсуство регулације у области етике и интегритета у органима Покрајине ...	13
4. Узроци и облици корупције који настају у односу између Покрајине и органа јавне власти које Покрајина оснива и делом или у потпуности финансира и контролише.....	15
4.1. Кадровски аспект	16
4.2. Финансијски аспект.....	17
5. Узроци и облици корупције у управљању јавном својином Покрајине	18
6. Узроци и облици корупције који настају реализацијом појединачних пројеката у аспектима ризичним за настанак корупције	19
7. Одсуство контроле у процесима у којима се права и обавезе грађана остварују на релацији „подносилац захтева - службеник“	20
8. Ризици од корупције у процесу расподеле буџетских средстава другим корисницима (локалним самоуправама, невладином и приватном сектору, појединцима)	21
9. Ризици од корупције у управљању јавним финансијама	24
10. Ризици од корупције у процесу запошљавања у органима Покрајине	25
11. Ризици од корупције у специфичним процесима остваривања права националних мањина-националних заједница	28

Увод

Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (у даљем тексту: Национална стратегија), усвојена 1. јула 2013. године¹, у делу који се односи на политичке активности, препознаје проблем одсуства усвајања и примене антикорупцијске политике на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе. Из описа тог проблема, проистиче и циљ који би требало да доведе до усвајања **локалних и покрајинских акционих планова за борбу против корупције**, као и до успостављања **сталних радних тела** која ће бити надлежна за праћење ових докумената. Ови антикорупцијски механизми, како је наведено у Стратегији, требало би да обезбеде *транспарентан рад органа територијалне аутономије, локалне самоуправе и њима подређених јавних предузећа, као и транспарентно креирање и трошење буџета и адекватан одговор цивилног друштва и медија на корупцијске изазове*². Наведеним описом дат је оквир у коме ће се кретати акциони планови за борбу против корупције на овим нивоима територијалне организације, односно постављени су циљеви које ови документи треба да постигну.

Акционим планом за спровођење Националне стратегије³ планирано је да се израда локалних и покрајинских планова за борбу против корупције реализује уз помоћ **модела** које ће израдити Агенција за борбу против корупције. Изради модела локалних и покрајинских антикорупцијских планова, према Акционом плану, претходи **анализа појавних облика корупције на овим нивоима**, која треба да пружи адекватан емпиријски основ и идентификује проблеме који ће бити третирано локалним/покрајинским плановима за борбу против корупције⁴.

Иако Акциони план ову активност дефинише као анализу „појавних облика корупције“, досадашње искуство Агенције показује да је са становишта сврсисходности и употребљивости овакве врсте документа неопходно отићи корак даље, односно корак уназад и бавити се и анализом *узрока и услова* који доводе до настанка корупције. Појавни облици корупције углавном су слични за све нивое власти и све типове органа јавне власти и као такви су на нивоу манифестације типолошки ограничени. Узроци корупције, с друге стране, могу бити специфични, односно специфичности настанка корупције (а тиме и њеног сузбијања и спречавања) потичу управо из различитог правног, политичког и практичног контекста којим је детерминисан настанак корупције. Даље, оно што је утврђено као појавни облик корупције углавном је регулисано постојећим, кривичним или прекршајним прописима, па би документ који би за основ имао

1 „Службени гласник РС“, бр. 57/13

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

3 „Службени гласник РС“, бр. 79/13.

4 Мера 3.1.5.1. Акционог плана, видети детаљније на страни 6. доступно на http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html

само ову врсту информација (на пример, број кривичних дела у области примања и давања мита или број случајева злоупотребе положаја) био веома ограничен и свео би се на препоруке да сваки орган власти треба да ради свој посао у домену контроле и санкционисања онога што је већ дефинисано. А тај сегмент рада није у надлежности ни органа територијалне аутономије нити органа локалне самоуправе. Сврха акционог плана као врсте документа је да препозна које могућности орган јавне власти који такав документ усваја има са становишта својих ингеренција и надлежности. Тај процес се у највећој мери своди на препознавање узрока корупције и отклањање тих узрока оним инструментима и механизмима који су омогућени и са становишта постојећег правног система и са становишта примене начела „доброг управљања“ које није и не може бити регулисано само правним нормама. Због тога, је ова анализа постављена шире у односу на то како је дефинисана Акционим планом – она садржи како *опис контекста* и *узрока* корупције, тако и закључке о томе *које појавне облике корупције* такви узроци условљавају. На крају сваког идентификованог сегмента, анализа садржи и опис препоручених и потенцијалних активности, које могу бити део будућих модела акционих планова за борбу против корупције на локалном и покрајинском нивоу, а које су изведене из описа стања и постојећих узрока корупције.

Иако и територијална аутономија и локална самоуправа представљају видове децентрализације власти и по том основу имају одређене сличности, ова два нивоа власти функционишу у различитим правним и институционалним аранжманима, услед чега се и анализа стања у погледу корупције и начин њеног сузбијања на ова два нивоа не могу посматрати као јединствен процес. С обзиром да је очекивано да ће модели покрајинских и локалних акционих планова бити различити, анализа стања, односно анализа узрока и појавних облика корупције урађена кроз две одвојене анализе – једна се односи на ниво локалне самоуправе, док се друга бави нивоом територијалне аутономије (покрајине).

Специфичности аутономне покрајине у настанку и борби против корупције

Према Уставу Републике Србије, грађани имају *право* на покрајинску аутономију⁵, односно на облик аутономног организовања и уређивања питања од јавног и општег значаја на одређеној територији и то оних питања која су специфична само за ту територију или чије се остваривање и регулисање може ефикасније обезбедити на нивоу те територије. Устав, даље, препознаје постојање две такве територијалне организације на подручју Србије – Аутономне покрајине Војводине и Аутономне покрајине Косова и Метохије. Услед специфичног положаја АП Косова и Метохије, као и услед чињенице да и сам Устав предвиђа доношење посебног закона који ће уредити положај ове покрајине, анализа узрока и појавних облика корупције као основа за израду покрајинског модела антикорупцијског плана ограничена је на Аутономну покрајину Војводину (у даљем тексту: Покрајина).

Осим Уставом из 2006. године који је, историјски посматрано, отворио ново поглавље у организацији територијалне аутономије Војводине и права грађана на ову врсту аутономије, положај, органи и надлежности Покрајине регулисани су и њеним Статутом⁶, као највишим правним актом Покрајине, као и Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине⁷ (такозваним „омнибус“ законом), којим је извршен пренос одређених надлежности са централног нивоа и прецизирање надлежности Покрајине. Нормативним оквиром Покрајини је пренето право и могућност да уређује широк спектар области, као што су просторно планирање и развој, пољопривреда, водопривреда, шумарство, лов, риболов, туризам, угоститељство, бање и лечилишта, заштита животне средине, индустрија и занатство, саобраћај и уређивање путева, приређивање сајмова и других привредних манифестација, просвета, спорт, култура, здравствена и социјална заштита и јавно информисање, као и управљање сопственом јавном својином, у складу са законом. За потребе остваривања надлежности наведених овим актима, у Покрајини се оснивају и функционишу Скупштина АП Војводине, Покрајинска влада, Покрајинска управа и Покрајински заштитник грађана – омбудсман. За вршење својих надлежности, Покрајина има право да *доноси* и *спроводи* сопствене акте, као и да контролише и штити права грађана пред органима Покрајине („четврта грана власти“); Покрајина, дакле, има *законодавну* и *извршну* власт, док је *судска власт*, као јединствена и недељива за територију целе Републике, задржана у надлежности централних органа власти. Овакав институционални аранжман, као и претходно побројане надлежности Покрајине, важни су за сагледавање контекста и омеђавање поља у ком се може кретати и анализа настанка и облика корупције, као и начини за њено смањење и сузбијање.

5 Устав РС, члан 176. (Службени гласник РС“, бр. 98/06).

6 „Сл лист АП Војводине, бр. 20/14.

7 „Сл гласник РС“, бр. 99/09 и 67/12 - одлука УС.

С обзиром на то да Покрајина има могућност усвајања сопствених аката, појавни облици и узроци корупције у том сегменту веома су слични као и у случају свих других нивоа који имају могућност усвајања општих правних аката (републички или локални). *У вршењу сопствених надлежности, као и у вршењу пренетих надлежности Републике, Покрајинска влада и управа одлучују о широком спектру права и обавеза грађана и привреде, односно доносе појединачне правне акте, па се и у том делу могу јавити они облици корупције чији је узрок исти као и на другим нивоима (на пример, велика дискрециона овлашћења, недостатак транспарентности и одговорности или одсуство контроле у вршењу јавних овлашћења). На крају, јавним овлашћењима у Покрајини располажу функционери и јавни службеници, који подлежу истом регулаторном оквиру и истим ризицима за подређивање јавног интереса приватном као и функционери и јавни службеници на било ком другом нивоу власти. У чему се, онда, огледају специфичности откривања, спречавања и санкционисања корупције на нивоу Покрајине, а што већ није регулисано постојећим антикорупцијским прописима и политикама? Тачније, шта може бити садржина покрајинског плана за борбу против корупције и у чему се може огледати мандат тела које ће пратити примену тог документа?*

У овом документу ће бити анализирани могућности за настанак корупције у већ познатим концептима узрока и последица настанка ове појаве, са конкретизацијом и применом идентификованих коруптивних модела у правном и институционалном оквиру у ком функционише Покрајина. Тачније, документ ће се бавити препознавањем могућности за настанак корупције на нивоу Покрајине и анализом механизма који стоје на располагању покрајинским органима да те могућности отклоне.

Национална стратегија и Акциони план за њену примену, између осталог, већ предвиђају да се одређене обавезе у усвајању и примени антикорупцијских политика пропишу и за покрајинске органе. *Национална стратегија и Акциони план, међутим, нису до краја конзистентни у тој намери, или је намера управо била да се одређени пропусти надоместе усвајањем посебног покрајинског плана, који ће указати и шта је то што се од предвиђених циљева, активности и мера може применити и на покрајински ниво, а што није уопште или није довољно јасно наведено у Акционом плану⁸.*

⁸ Пример оваквог случаја може се пронаћи у мери “Успоставити механизме којима би се заинтересованим странама и јавности омогућило учешће у поступку доношења прописа”. Ова мера, између осталих, предвиђа активност унапређења статута и пословника скупштина локалних самоуправа и за то држи одговорним председнике локалних скупштина, али не и покрајинске Скупштине, иако се ова врста мере у потпуности може применити и на том нивоу.

Методологија анализе узрока и појавних облика корупције на покрајинском нивоу

Анализа узрока и појавних облика корупције на покрајинском нивоу сачињена је коришћењем више различитих врста извора података и методолошких техника за њихово прикупљање.

Најпре, спроведена је анализа постојећих извора података којима располаже Агенција за борбу против корупције и то: нацрта (модела) плана интегритета и планова интегритета које су усвојили покрајински органи у првом циклусу усвајања плана интегритета као превентивног механизма (2012. године), потом случајева у области управљања сукобом интереса у покрајинским органима који су се водили пред Агенцијом, као и извештаја о надзору над спровођењем претходне и актуелне Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији⁹. Коришћене су и анализе које су настале у оквиру процене ризика за настанак корупције у прописима који се посредно или непосредно односе на рад покрајинских органа¹⁰.

Спроведена је анализа општег правног оквира који регулише рад органа Покрајине, пре свега Статута Покрајине и Кодекса понашања у покрајинским органима. Осим тога, коришћени су и извештаји и документа која су настала у раду покрајинских органа, а која они објављују на својим Интернет презентацијама¹¹.

Као важан извор података коришћена су постојећа истраживања, анализе, извештаји и документа настала из пројеката које су спровеле међународне организације и организације цивилног друштва, а који се баве корупцијом, односно јавним политикама у области спречавања и борбе против корупције.

У току фебруара 2015. године одржани су састанци са представницима Скупштине АП Војводине, Покрајинског омбудсмана и три покрајинска секретаријата (ПС за образовање, прописе, управу и националне мањине-националне заједнице, ПС за финансије и ПС за међурегионалну сарадњу и локалне заједнице). На састанцима су утврђени оквири у којима се може кретати модел плана за борбу против корупције, као и начини за прикупљање података, односно укључивање покрајинских органа у овој фази израде модела. Након тога, у сарадњи и уз подршку Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине-националне заједнице, органима покрајинске управе послат је упитник у циљу идентификовања ризика за настанак корупције. Упитник је доставило 18 органа покрајинске управе.

9 Извештаји доступни на http://www.acas.rs/sr_cir/praksa-agencije/pracenje-strategije.html

10 Анализе доступне на <http://www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/?pismo=lat>

11 У том смислу, треба поменути извештаје о спровођењу Кодекса понашања у покрајинским органима, као и препоруке и мишљења која је објавио Покрајински омбудсман, који се бави и контролом законитости, целисходности и ефикасности поступања органа управе. Доступно на <http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/postupci/misljenja-i-preporuke-sve.html>

Анализа узрока и појавних облика корупције на покрајинском нивоу према областима

1. Узроци и појавни облици корупције у процесу доношења прописа и других општих аката

Са становишта узрока и појавних облика корупције, једна од карактеристика покрајинске територијалне аутономије је и то што се у њеној надлежности налази процес усвајања општих правних аката, односно аката који се примењују на појединачне случајеве у регулисању међусобних односа и остваривању потреба и интереса становништва које живи на тој територији. Скупштина АП Војводине доноси покрајинске скупштинске одлуке и друге акте¹² из своје надлежности. Овим актима, који усвајањем постају извор права, Скупштина уређује питања од значаја за функционисање Покрајине, што је важна функција која мора бити посебно третирања и са антикоруптивног аспекта.

Процес усвајања прописа у било ком типу представничког органа садржи одређене ризике по остваривање и заштиту јавног интереса, који потичу како од саме процедуре усвајања, тако и од њихове садржине и начина на који ће прописи регулисати одређене односе. Најчешћи недостаци у овом процесу су следећи: одсуство транспарентности у свим фазама израде и доступност прописа, усвајање прописа са „одредиштем“ („law with destination“), односно прописа који се доносе под привидом регулисања општег интереса, а за циљ имају остваривање појединачних интереса, као и усвајање прописа са одредбама које садрже уграђене ризике за настанак корупције у њиховој примени. Услед својих специфичности и значаја, сваки од ових појединачних сегмената биће посебно описан у наставку анализе.

1.1. Недостатак транспарентности у процесу израде, усвајања и објављивања прописа

Као што показују различите анализе и истраживања, процес усвајања прописа у Србији, генерално, није довољно транспарентан, заинтересованој јавности је често онемогућено да учествује у овом процесу и онда када постоји оправдан интерес за учешћем¹³, а објављивање прописа је углавном ограничено само на оно што представља законски минимум (објављивање у службеним гласилима, који за ширу јавност нису типичан и најчешћи извор информисања). Акционим планом за спровођење Националне стратегије предвиђено је да се кроз успостављање механизма за учешће заинтересованих страна и јавности процес усвајања прописа на централном и локалном нивоу учини суштински

12 Статут АП Војводине, „Службени лист АП Војводине“, бр. 20/2014, члан 31.

13 Детаљнији опис проблема у овој области видети у оквиру резултата пројекта Транспарентности Србија, „Јавне расправе у процесу припреме закона“, доступно на http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=category&id=24&Itemid=&lang=sr

транспарентнијим¹⁴; међутим, Акциони план не помиње покрајински ниво власти, иако се концепт повећања транспарентности у потпуности може применити и на том нивоу.

Скупштина Покрајине не објављује предлоге/нацрте прописа који треба да буду усвојени, већ само усвојене акте, иако и објављивање (макар најважнијих) предлога и нацрта прописа може значајно унапредити транспарентност рада највишег „законодавног“ тела Покрајине¹⁵. Процес објављивања предлога/нацрта прописа треба да има за сврху не само повећање транспарентности као такве, већ и омогућавање процене потенцијалног утицаја и ефеката прописа на различите циљне групе на које ће се пропис односити. Корак даље у остваривању ових циљева и отклањању потенцијалних сумњи за разлоге и мотиве усвајања одређених прописа може и треба да буде *писање проширених образложења*, која би, осим оних елемената који се тренутно налазе у образложењима, садржала и квалитативни опис/анализу потребе за прописом, разлоге усвајања и *очекиване ефекте и промене које ће пропис донети*. Ова врста обавезе може бити регулисана изменом Пословника о раду Скупштине или усвајањем Упутства за израду образложења прописа, која би чинила саставни део предлога/нацрта прописа које усваја Скупштина, а *што се може предвидети покрајинским антикорупцијским планом*. Очекивано, за овакву врсту релативно сложеног посла, неопходни су додатни капацитети и обуке за службенике који би се тим послом бавили, што се такође може наћи у покрајинском плану као неопходна претходна фаза писања оваквих образложења¹⁶.

Осим објављивања предлога/нацрта аката, организовање и спровођење јавних расправа, на унапред прописан и систематизован начин, важан је корак ка постизању пуне транспарентности у усвајању прописа, као и у отклањању потенцијалних сумњи у мотиве усвајања одређених прописа. Као што Акциони план за спровођење Националне стратегије предвиђа измену пословника и статута локалних самоуправа, у циљу горе поменутих унапређења, исти механизам може бити примењен и на ниво Покрајине, а што може бити *предвиђено покрајинским планом за борбу против корупције*.

14 Мера 3.1.3.1. Акционог плана, видети детаљније на страни 14, доступно на http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html

15 <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/BazaAkata.aspx?s=akta>

16 Акциони планови, између осталог, треба да служе не само да се пропишу одређене активности и обавезе, већ и да се предвиде неопходни капацитети и ресурси за њихово спровођење, у случајевима када они не постоје, што је релативно чест случај. О томе се, између осталог, разговарало и на састанцима с представницима покрајинских органа који ће имати овакве врсте обавеза према будућем покрајинском плану за борбу против корупције.

1.2. Усвајање „прописа са опредељеним циљем“ односно „прописа са одредиштем“

Свако тело које има надлежност да предлаже и усваја опште акте мора посебну пажњу да посвети регулисању питања усвајања прописа „са одредиштем“ или са „опредељеним циљем“. Реч је о ситуацији у којој се одређени општи акт предлаже и усваја са намером да реши појединачни проблем, односно да регулише одређени појединачни интерес предлагача и/или доносиоца прописа, а под маском заштите и регулисања јавног интереса. Ова појава је у тесној вези са постојањем сукоба интереса у процесу предлагања и усвајања прописа, с тим што су ефекти оваквог сукоба интереса сложенији и опаснији од оних који се односе на случајеве сукоба интереса у појединачним случајевима; у оваквим случајевима посеже се за усвајањем општег акта чија је намера да доведе до остварења појединачног интереса, чиме се обесмишљава основно демократско начело непристрасне и објективне владавине права и правне државе. Шта, практично, значи усвајање прописа „са одредиштем“? То подразумева да појединци или групе (*на пример, посланици или посланичке групе*) предлажу и/или усвајају одређену одлуку као општи акт, а чија ће примена довести до тога да се омогући остваривање потреба и интереса одређених интересних група, којима посланици могу припадати или не, или са њима повезаних лица, а на штету неких других. Оваква врста утицаја се може смањити тако што би се установила обавеза чланова представничких тела да приликом учествовања у усвајању општих аката морају да обавесте тело чији су чланови и јавност о томе да у области на коју се општи акт односи он/она или члан његове/њене породице имају приватни интерес или корист, *осим ако ту корист или интерес имају као грађани или део групе грађана, односно шире друштвене групе* (на пример, као пољопривредници у генералном смислу речи). Даље, могуће је и потребно за кршење ове обавезе прописати санкције финансијске природе (која је у рангу највиших санкција за повреде пословника о раду овог тела), успоставити јавно доступан регистар пријава, предвидети надлежност за вођење регистра, праћење извршења обавеза пријављивања, вођење поступка због кршења обавезе и изрицање одговарајућих санкција, као и регулисати објављивање одлука о кршењу ових обавеза. *Сви ови елементи могу бити и део покрајинског плана за борбу против корупције.*

1.3. Усвајање прописа са уграђеним ризицима за настанак корупције

Национална стратегија и Акциони план за њено спровођење препознају проблем усвајања прописа који садрже решења која могу водити настанку корупције и других злоупотреба или неправилности; у складу са тим, предвиђа се усвајање и примена методологије за анализу ризика у прописима¹⁷. Агенција за борбу против корупције ће прописати методологију, а њена примена ће се односити на све предлагаче прописа, па и на органе Покрајине. Оно што Национална стратегија не предвиђа, *а што може бити предмет покрајинског*

17 Мера 4.1.1. Акционог плана, видети детаљније на страни 106, доступно на http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html

акционог плана за борбу против корупције, јесте изградња капацитета покрајинских органа за овај процес. Наиме, Национална стратегија предвиђа прописивање методологије за анализу ризика од корупције у прописима и одржавање обуке за оне који методологију треба да примењују. Како покрајински органи не би остали „затечени“, а имајући у виду ограничене ресурсе и капацитете за овај сложен процес, они се морају на време припремити, пре свега кроз измене акта о систематизацији, који ће одређеним службеницима (дипломираним правницима са релевантним искуством) прописати обавезу анализе прописа које предлаже и усваја Покрајина.

2. Основ за настанак и манифестације сукоба интереса на покрајинском нивоу

На покрајинском нивоу власти постоји велики број функционера у смислу одредаба Закона о Агенцији за борбу против корупције (покрајински посланици, чланови покрајинске Владе, директори јавних предузећа и служби које оснива Покрајина, чланови управних и надзорних одбора). Сви они имају значајан утицај на процес доношења одлука на покрајинском нивоу, односно у могућности су да одлучују о јавном интересу и да доношењем одлука (општинских, као што је то описано у претходној целини, али и појединачних) потенцијално подреде јавни интерес приватном, што је једна од најприменљивијих дефиниција сукоба интереса. Једна значајна група покрајинских функционера изабрана је на непосредним изборима, услед чега подлежу нешто другачијем законском регулисању неспојивости функција и сукоба интереса. На овом нивоу власти се и начин доласка на функцију, односно чињеница непосредног избора ове групе функционера често тумачи и као основ посебне врсте легитимитета за коју се сматра да аболира посланике од одређених обавеза у заступању и заштити јавног интереса, што не сме бити случај, напротив. Сви ови фактори утичу на то да су појавни облици и различите врсте сукоба интереса на покрајинском нивоу присутни као и на другим нивоима власти и да морају бити предмет регулисања покрајинским антикорупцијским планом.

Случајеви сукоба интереса указују да се најчешће ради о више модела понашања, који, иако су регулисани Законом о Агенцији за борбу против корупције, морају бити препознати и покрајинским прописима, јер је увек питање колико таквих случајева уопште не доспе до поступања Агенције, јер их средина у којој такви случајеви настају не препознаје.

2.1. Подређивање јавног интереса приватном

У овом случају, могућа је ситуација у којој представници различитих покрајинских органа власти остварују приватну корист и интерес тиме што *стварним* сукобом интереса себи, приватним предузећима које имају у свом власништву или приватним лицима са којима су повезани, обезбеђују повлашћен положај и добијање послова за покрајинске органе, чиме користе

јавне ресурсе за приватну добит. Поставља се питање *да ли и на који начин овакви и слични случајеви могу бити третирани покрајинским планом за борбу против корупције?* Тачније, да ли и шта покрајински органи могу да ураде да овакве случајеве спрече или отклоне, односно како да дође до остваривања принципа одговорности за учињене повреде прописа у области отворено манифестованог сукоба интереса? Одговор је да могу и то на најмање два начина. Први начин је стварање окружења које ће спречити да до оваквих случајева дође. То се може учинити, на пример, израдом механизма који је у досадашњим иницијативама цивилног сектора (а коју су за сада, на пример, прихватиле поједине локалне самоуправе) називано „карта интереса“¹⁸, а што, суштински, представља врсту мапирања ризика од настанка и различитих манифестација сукоба интереса функционера. Регулисаним и ограниченим увидом јавности у идентификоване интересе покрајинских функционера они се могу одвратити да уђу у ситуацију сукоба интереса или се у таквом регистру могу пронаћи елементи за утврђивање да је до сукоба интереса дошло. Други начин је накнадно реаговање, пре свега реаговање тела које ће бити формирано као тело за праћење и примену покрајинског плана за борбу против корупције, а ком се може дати овлашћење изрицања различитих мера (на пример, мера упозорења) које нису у супротности са законом и које могу да створе довољан и потребан јавни притисак на функционере да се одговорно понашају у вршењу својих функција или да се са тих функција повуку онда када се недвосмислено утврди да су повредили важеће прописе.

2.2. Трговина утицајем

Међусобни односи и положај функционера често су одређени постојањем различитих врста механизма којима они заједнички остварују своје личне интересе или интересе са њима повезаних лица. Користећи различите врсте овлашћења која имају као представници органа јавне власти, они неретко „тргују“ тим овлашћењима и на тај начин једни другима обезбеђују различите бенефите. Ова појава се може регулисати већ описаним „картама интереса“, али не само њиховим једнократним успостављањем, већ и периодичним ажурирањем и контролом, како би се виделе промене које настају у „мрежама“ интереса јавних функционера.

2.3. Непријављивање потенцијалног сукоба интереса

Приликом доношења одређених одлука, функционери неретко долазе у опасност од потенцијалног сукоба интереса, који такође мора бити препознат као такав и отклоњен доступним и постојећим механизмима. Оно што се у најмању руку може учинити у оваквим случајевима јесте покретање механизма изузећа из одлучивања/гласања у случају када постоји потенцијални сукоб интереса или чињење одлуке/акта који су проистекли из одлучивања које је садржало потенцијални сукоб интереса неважећим. Иако Закон о Агенцији за

18 Видети о овоме детаљније на: <http://www.birodi.rs/od-danas-primena-lokalnog-plana-za-borbu-protiv-korupcije-u-opsini-ub>

борбу против корупције препознаје овакве случајеве (чл. 32 Закона), важно је препознати специфичне облике потенцијалног сукоба интереса функционера на покрајинском нивоу и регулисати их и покрајинским актима, *што може бити иницирано активностима покрајинског плана за борбу против корупције*. То се, на пример, може учинити ре-дефинисањем Кодекса понашања у покрајинским органима¹⁹. Овај акт је могуће и потребно осавременити, пре свега уношењем одредаба о одговорности и јачањем механизма за његово праћење. У синергији са описаним „картама интереса“, ова активност би могла да сведе сукоб интереса на покрајинском нивоу на ниво инцидента.

3. Одсуство регулације у области етике и интегритета у органима Покрајине

У вези са проблемима утврђеним у претходном делу анализе је и шири проблем одсуства адекватне регулације у области етике и интегритета функционера и службеника органа јавне власти на различитим нивоима. У чему се огледа специфичност регулисања области етике и интегритета када је у питању покрајински ниво власти? Као што је већ поменуто у претходном одељку текста, питање етике и интегритета је делимично регулисано Кодексом понашања у покрајинским органима. Искуство и пракса Агенције показали су да је потребно да се са прописивања шта се сме, а шта не сме, веома важно отићи корак даље у примени правила, њиховој конкретизацији и операционализацији, као и предвиђању механизма за реаговање и покретање одговорности у случајевима када до кршења правила дође. Даље, пракса такође показује да су са различитим реформама и променама у функционисању јавног сектора до којих је долазило у претходној деценији еволуирали и облици не-етичког и непрофесионалног понашања, па је потребно ре-дефинисати и ре-афирмисати постојеће моделе и механизме, међу којима је и поменути кодекс понашања, који представља сасвим добру и квалитетну основу за овај процес који ће уштедети значајну енергију, јер се у томе не би кретало „од почетка“. *То се управо може учинити покрајинским планом за борбу против корупције*. Конкретно, потребно је детаљније регулисати област сукоба интереса, посебно начине препознавања, механизме отклањања и предвиђање последица (одлука и аката) које настају у ситуацији у којој је постојао сукоб интереса (о чему је било више речи у претходној целини анализе). Даље, нове тенденције постоје и у области пријема поклона и управљања поклонима (што је у једном делу, али само за функционере, регулисано Законом о Агенцији за борбу против корупције). Област упозоравања и пријаве корупције, као и заштите узбуњивача, такође је актуелна тема која припада корпусу етике и интегритета. А за све ове области важно је изнова промислити и дефинисати механизме праћења, примене и покретање одговорности (моралне, правне и политичке) за повреду правила.

19 "Службени лист АП Војводине", бр. 9/13

Досадашња пракса у праћењу примене овог документа је била таква да је Покрајински омбудсман у оквиру свог годишњег извештаја и у оквиру појединачних извештаја анализирао и пратио упознатост службеника и руководиоца са Кодексом и његову примену у пракси. Међутим, резултати овог процеса указују на то да се извештавање органа о примени Кодекса није узимало са потребном пажњом и озбиљношћу²⁰, као и да је механизам извештавања био такав да њиме нису утврђени готово никакви садржински и квалитативни доприноси који би говорили о начину примене Кодекса²¹. Због тога је неопходно покрајинским планом за борбу против корупције, у делу који се буде односио на етику и интегритет, односно на примену Кодекса, увести обавезу таквог извештавања које би на емпиријском и проверљивом нивоу идентификовало начин његове примене, проблеме у примени, као и препоруке за унапређење примене. Тај процес би водио Покрајински омбудсман, који би имао обавезу да пропише форму извештавања, док би обвезници примене Кодекса имали обавезу да по тој методологији извештавају о примени документа. Осим тога, потребно је наставити са добром праксом коју је Покрајински омбудсман увео, а то је да се о упознатости и примени Кодекса не питају само институције као такве, већ и појединачни службеници. Штавише, овај процес би се могао додатно унапредити и на начин да се корисници услуга појединих органа јавне власти, чија је надлежност таква да регуларно имају интеракцију са својим корисницима, укључе у евалуацију Кодекса, односно у евалуацију праксе и понашања службеника које би требало да буде унапређено применом Кодекса²². Тек укључивањем и тог сегмента у процес праћења примене Кодекса и поређењем одговора руководиоца, службеника и грађана, добила би се заокружена слика о томе да ли Кодекс понашања испуњава своју сврху и да ли производи позитивне промене због којих је донет.

20 На пример, прве године појединачне извештаје Влади доставило је 33, друге године само 19, следеће 23, док је извештај за 2013. годину доставило 32 покрајинска органа, организација и установа. О процесу видети детаљније на:

<http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/istrazivanje/1405-primena-koдекsa-pona%C5%A1anja-u-pokrajinskim-organima.html>

21 „Садржај свих извештаја указује на то да покрајински органи оцењују да се његова правила поштују, а покрајински службеници и функционери с дужном пажњом поступају у складу са тим правилима, на добробит грађана и грађанки, а тиме и на унапређењу свог рада, као и изградњи добре управе.“ Ибид.

22 Наравно, нема смисла питати грађане да ли и шта знају о самом Кодексу као документу. Али, сасвим је смислено питати и утврдити да ли из њиховог искуства постоји одређена пракса у понашању службеника која је обухваћена Кодексом.

4. Узроци и облици корупције који настају у односу између Покрајине и органа јавне власти које Покрајина оснива и делом или у потпуности финансира и контролише

Покрајина оснива, финансира и контролише бројне органе јавне власти (установе, службе, организације и јавна предузећа), којима поверава вршење надлежности од јавног и општег интереса за становништво које живи на територији Покрајине. Свим овим органима је заједничко то што се одговорност за њихово (не)функционисање налази управо на Покрајини која их оснива и контролише и која њихов рад треба да регулише и са становишта антикорупцијских механизма.

Односи између Покрајине и јавних предузећа, служби, организација и установа које она оснива нису једнозначни и једноставни. Односи су усложњени чињеницом да се један део ових органа финансира из сопствених средстава, пружа услуге под комерцијалним условима, неретко представља и монополисте у пружању одређених услуга, што додатно јача њихову моћ и позицију. Даље, за поједине области од општег интереса постоји подељена надлежност између локалних, покрајинских и републичких институција, у којој један део управљања и контроле врши локални ниво или Покрајина, а други део републички органи. Због тога, део покрајинског плана за борбу против корупције мора бити и регулисање односа између Покрајине и оних органа за чије је функционисање она одговорна и то у следећа два аспекта - кадровском и финансијском. Осим тога, регулисање односа између Покрајине и њима подређених јавних предузећа (али не само јавних предузећа) је једна од основних смерница за израду покрајинског и локалних планова за борбу против корупције, као што је то наведено у Акционом плану и описано у уводу ове анализе.

4.1. Кадровски аспект

Покрајина је надлежна за избор, именовање и/или постављење директора и чланова управних и надзорних одбора различитих врста предузећа, организација, установа и служби које оснива. У овом процесу потребно је разликовати изборе, именовања и постављења *директора*, са једне и *других органа управљања*, са друге стране. Од начина на који Покрајина утиче на то ко ће управљати овим органима јавне власти зависи и врста утицаја који она остварује, као и квалитет руковођења и квалитет услуга које ће ове институције пружати грађанима Покрајине.

Закон о јавним предузећима²³ регулише поступак јавног конкурса за избор директора јавних предузећа. По овом Закону, Покрајина је дужна да, према прописаној процедури, спроведе јавни конкурс за избор директора јавних предузећа које она оснива. Међутим, мимо овога, постоји и један број институција, чије је управљање углавном регулисано Законом о јавним

23 „Службени. гласник РС“, бр. 119/12, 116/13 - аутентично тумачење и 44/2014 - др. закон.

службама,²⁴ који оставља значајно дискреционо право оснивачу да регулише процес избора директора. *Покрајинским акционим планом за борбу против корупције требало би уједначити процес избора директора **свих** органа јавне власти које Покрајина оснива и то тако да за све буде обавезан јавни конкурс.* И тамо где законска обавеза спровођења јавног конкурса већ постоји, Покрајини је остављен значајан простор да утиче на саму процедуру, која може бити унапређена на начин да јавни конкурс не буде само форма, већ да доведе до суштинског постављења професионалног кадра на руководећа места и то кадра који неће бити интересно и утицајно повезан са оним ко га поставља и ког ће јавност држати одговорним за његов план и програм руковођења установама²⁵. С тим у вези, Покрајина треба да регулише целокупан рад конкурсних комисија, као и да обезбеди транспарентност поступка избора директора. Комисије, најпре, треба да имају своје правилнике о раду, који ће садржати и одредбе о сукобу интереса, потом целокупан процес треба да буде доступан јавности (а не само јавни позив и коначна одлука о именовану, као што је то сада углавном случај), а на одлуке комисије мора постојати право адекватне жалбе. Саставни део конкурсне пријаве кандидата морају бити и план и програм управљања институцијом, који такође треба да буду доступни суду јавности. Тек када се процес избора директора регулише на овај начин, може се сматрати да су обезбеђени услови непристрасности и професионалног избора. *Сви ови принципи и елементи могу бити саставни део покрајинског плана за борбу против корупције.* Телима за праћење примене овог документа потребно је дати и могућност да са надлежним органима Покрајине идентификују сваки појединачни орган јавне власти за чије директоре је потребно спровести овакву врсту избора.

Други сегмент односа Покрајине и органа које она оснива у кадровском смислу речи представља део **именовања чланова управних и надзорних одбора** (једног или другог или и једног и другог, у зависности од типа институције). Када је реч о законској регулативи, једино Закон о јавним предузећима прописује неке услове за кандидате надзорних одбора. Именовање чланова управних и надзорних одбора свих других органа јавне власти у потпуности је подложно утицајима актуелног односа политичких снага – кандидати се бирају већином гласова, без образложења и стручних, професионалних и моралних предности или ограничења. У овом сегменту, утицај политичких странака на рад јавног сектора је изузетно велики. У том смислу, *Покрајина кроз свој план за борбу против корупције може да пропише макар минималне услове и стандарде за избор чланова управних и надзорних одбора, као и да уведе праксу образложења уз свако појединачно решење о*

24 „Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94 (др. закон), 81/05 (испр. др. закона) и 83/05 (испр. др. закона).

25 О овоме је Агенција за борбу против корупције писала и у иницијативи за измене и допуне Закона о јавним предузећима, које су поднете ресорном Министарству у августу 2014. године, а у којој је проблем недовољне регулисаности процедуре избора у јавним предузећима које оснива локална самоуправа наведен као један од идентификованих проблема. Детаљније видети на http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/41-ostali-tekstovi/1103-rizici-od-korupcije-u-zakonu-o-javnim-preduzecima.html

именовању и постављењу. Одговорност управних и надзорних одбора за добро функционисање органа јавне власти сувише је велика да би овај сегмент остао у потпуности нерегулисан. Таква нерегулисаност узрокује различите појавне облике корупције, као што су сукоб интереса, трговина утицајем и непотизам.

4.2. Финансијски аспект

Осим у управљачком и кадровском делу, између Покрајине и органа јавне власти које она оснива, са становишта спречавања злоупотреба и борбе против корупције, постоји и веома важан однос у процесу управљања финансијама и контролом над трошењем финансија. Покрајина даје сагласност на финансијске планове ових органа јавне власти, који, у зависности од извора финансирања, улазе делом или у целини у буџет Покрајине. С обзиром на то да је управљање јавним финансијама посебно ризично за настанак корупције, на релацији Покрајина – органи јавне власти које она оснива морају се прецизније одредити међусобне обавезе и одговорност. На овој релацији неопходно је установити уједначену праксу, односно праксу по којој би финансијски планови буџетских корисника садржали све елементе који би обезбедили адекватно управљање и контролу њихових финансија. На пример, финансијски планови не садрже увек прецизне приказе планираних прихода и расхода, извора финансирања, образложења прихода и расхода, као ни нефинансијске показатеље учинака планираних активности. То говори и о одсуству свести о значају адекватног и прецизног планирања, али и о могућем свесном избегавању да се финансијски подаци прикажу на начин који би обезбедио контролу. Због тога, а све у циљу отклањања злоупотреба и неправилности, *покрајински акциони план би требало да садржи и меру усвајања обавезујућег упутства за састављање финансијских планова који би били такви да могу да обезбеде адекватну контролу.*

5. Узроци и облици корупције у управљању јавном својином Покрајине

Према Закону о јавној својини²⁶, Покрајина је један од основних титулара јавне својине у Републици Србији. Овом нивоу власти је дата могућност стицања, коришћења, управљања, преноса и надзора над јавном својином у њеном власништву, што представља сложену и одговорну надлежност, чије вршење садржи одређене ризике за настанак различитих облика корупције. Корупција, наиме, представља злоупотребу *јавних ресурса*, међу које свакако спада и *јавна својина*. Уколико процес управљања јавном својином није добро регулисан, то може створити услове да се јавна својина користи за остваривање приватних интереса оних који њом управљају, директно или индиректно. Ризик за овакв догађаје је утолико већи уколико својински односи између различитих нивоа власти још увек нису у потпуности регулисани, јер је поменути законом Покрајини тек од скоро (од 2011. године) омогућено располагање сопственом имовином.

Суштину ефикасне регулације управљања јавном својином чине два сегмента овог процеса: први се односи на **(не)постојање аката** који регулишу процес утврђивања (пописивања) јавне својине, усклађивања фактичког са књиговодственим стањем јавне својине, као и аката којима се врше процеси стицања, отуђивања, располагања и контроле над јавном својином која је дата на располагање другим лицима. Иако поменути закон до одређеног нивоа регулише ове обавезе, њиме је значајан део регулације ових процеса остављен у надлежност Покрајине. *Покрајински план за борбу против корупције је прилика и повод да сваки орган системски и ујединачено посвети пажњу овом проблему и да успостави јединствене, потпуне и свеобухватне регистре своје имовине*; други сегмент у области управљања јавном својином односи се на **недостатак транспарентности** у процесу располагања јавном својином. Успостављање регистара јавне својине представља један корак у овој области, док је омогућавање јавности увида у оне сегменте ових регистара подједнако важан. У том правцу, *Покрајина својим планом за борбу против корупције може предвидети објављивање регистара јавне својине, регистара јавне својине дате на располагање другим лицима, регистра корисника имовине дате у закуп/коришћење, регистар оних којима је због злоупотреба одузето право закупа/коришћења и тако даље*.

Посебан сегмент овог процеса односи се на услове и процедуру давања јавне својине Покрајине на коришћење другим лицима. Овај процес је неопходно обављати процедуром јавног конкурса када год је то могуће (иако Закон омогућава и директне погодбе у одређеним случајевима), са свим елементима које јавни конкурс подразумева. Осим тога, контрола процеса мора бити потпуна и мора обухватити контролу начина управљања и контролу (не)наплаћених потраживања у смислу дуговања за закуп.

²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 88/13.

6. Узроци и облици корупције који настају реализацијом појединачних пројеката у аспектима ризичним за настанак корупције

Покрајина спроводи различите врсте пројеката, како из буџетских средстава, тако и из средстава донатора који улажу у различите аспекте развоја и одрживости локалних и других заједница на нивоу Покрајине. Сваки појединачни пројекат, уколико његова припрема, реализација и одрживост нису регулисани, већ су подложни одређеној дискрецији, носе опасност од злоупотребе средстава у току саме реализације пројекта, као и опасност од коришћења његових резултата уколико начин коришћења тих резултата није регулисан. Поједини донатори доделу средстава условљавају претходном анализом и увођењем практичних принципа „доброг управљања“ у процес апсорбовања донираних средстава и управљања резултатима пројеката, што представља пример добре праксе који различити нивои власти могу да искористе и уграде у свој систем функционисања²⁷. О чему је, наиме, реч? Илустративни пример за ову врсту ризика представљају инфраструктурни пројекти и то, на пример, пројекти изградње објеката од јавног интереса који могу имати и комерцијалну сврху (на пример, спортска хала). Пре него што се уђе у изградњу оваквог објекта, а зарад избегавања потенцијалне корупције, важно је спровести детаљну анализу постојећег правног оквира, регулисати међусобне односе инвеститора, субјекта који ће добити објекат на управљање, дефинисати организациони модел управљања објектом, утврдити могућности комерцијалног коришћења објекта и контроле над његовим управљањем и финансирањем²⁸. Регулисањем ових елемената унапред се смањује простор да се злоупотреби пројекат од општег значаја, како у фази његовог спровођења, тако и након тога.

Шта, конкретно, може бити садржина покрајинског плана за борбу против корупције у овом смислу речи? Њиме се може предвидети да се пре почетка било ког појединачног пројекта који спроводи и чији је корисник неки од органа Покрајине, без обзира на то који су извори финансирања тог пројекта, уради „мапа пута“ реализације пројекта, која би утврдила шта све недостаје у процесу ефикасног, транспарентног и одрживог спровођења пројекта, како са становништа правног оквира, тако и организационих претпоставки. Ова „мапа пута“ треба да буде урађена у складу са основним принципима доброг

27 Реч је о, на пример, Програму европског партнерства са општинама – ЕУ Прогрес, који кроз улагање у развој локалних самоуправа у различитим аспектима, потенцира поштовање принципа доброг управљања, чији је један од основних циљева и спречавање корупције на локалном нивоу. Видети детаљније о томе на http://www.euprogres.org/komponente.php?id_programa=1

28 Видети о овоме детаљније у публикацији „Добро управљање у примени“, Програм Уједињених нација за развој/ Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге УНОПС, Београд 2014, доступно на <http://www.euprogres.org/biblioteka.php?id=46>; конкретно, у спровођењу пројекта који је дат као пример у анализи, утврђено је да је неопходно донети: одлуку о преносу права управљања објектом са ЛС на туристичку организацију (којој је у конкретном случају дато право управљања), правилник о коришћењу спортског објекта, правила понашања, ценовник услуга и тако даље.

управљања (одговорност, транспарентност, ефикасност, учешће грађана и недискриминација), чиме се ствара свеобухватна брана од потенцијалних злоупотреба и корупције. План израде ове врсте анализе треба да садржи и ко је одговоран за израду, као и за праћење да ли је све оно што је том „мапом пута“ прописано и урађено.

7. Одсуство контроле у процесима у којима се права и обавезе грађана остварују на релацији „подносилац захтева - службеник“

У току контроле објективности израде планова интегритета, коју Агенција за борбу против корупције спроводи као део своје надлежности, уочено је да постоји велики број процедура у којима грађани остварују своја права пред органима јавне власти у којима постоји само „двострана комуникација“ на релацији подносилац захтева – службеник. Реч је о процесима у којима се одлучује о правима и обавезама грађана, углавном у управном поступку, у ком странка подноси захтев са одређеном документацијом, на основу које службеник доноси одлуку и одређени акт. Потенцијални проблем овакве врсте процедура може се десити на више нивоа, а суштина свих је одсуство контроле, која би дошла или од стране трећих, заинтересованих лица (којих нема у оваквој врсти процедуре, јер не постоје друге заинтересоване стране које би биле упознате са предметом) или интерно, од руководиоца или неке друге инстанце (што се не догађа, јер се углавном сматра да за тим или нема потребе или нема довољно капацитета). У таквој ситуацији се може десити да странка не поднесе потребну документацију, а да се одлучи позитивно и у њену корист, јер све остаје између ње и службеника, који на овакву врсту поступања може бити подстакнут различитим коруптивним механизмима. Препоруке дате у извештајима о контроли планова интегритета могу се употребити и за могућу садржину акционог плана за борбу против корупције. Наиме, оваква врста ризика се може отклонити *увођењем система унакрсне, периодичне и редовне контроле предмета, како од стране руководиоца, тако и системом међусобне провере обраде ове врсте предмета међу службеницима који овакве предмете обрађују*. Веома је важно да ова врста контролног механизма буде дефинисана као писана процедура, како би се избегло да се тај механизам злоупотреби и претвори у врсту притиска на рад службеника од стране руководиоца.

Проблем са овом врстом процедура је то што не постоји прецизна листа о којим процедурама на нивоу Покрајине је реч. Због тога, задатак тела надлежног за праћење примене антикорупцијског плана треба да буде израда упутства/пописа ових процедура у органима Покрајине, како би се, након тога, за сваку од тих процедура спровела описана контролна мера отклањања ризика (форма контролне мере може бити део модела самог плана). У овом процесу је нарочито важно имати у виду неопходност пописа оваквих процедура у изворним надлежностима Покрајине, односно надлежностима у којима не постоји контрола издатих појединачних аката од стране других инстанци.

8. Ризици од корупције у процесу расподеле буџетских средстава другим корисницима (локалним самоуправама, невладином и приватном сектору, појединцима)

Сваки процес у ком орган јавне власти врши дистрибуцију јавних ресурса представља ризик за настанак корупције, по било ком основу и у чему год да се ти ресурси огледају, било је да је реч о неповратним средствима или средствима која се додељују у виду субвенција и кредита. Имајући у виду да и покрајински ниво власти врши различите облике дистрибуције јавних ресурса, веома је важно да ови процеси буду регулисани на начин да се избегне да ова средства заврше у рукама а) оних који њима управљају или б) оних који не испуњавају услове и критеријуме по којима би требало да остваре своје право на приступ јавним ресурсима. Ову област је врло тешко једнообразно регулисати, с обзиром на то да у оквиру ове уопштене надлежности сваки орган јавне власти на покрајинском нивоу дефинише своје циљне групе, у складу са њиховим специфичностима и одлучује које су то категорије и који су то начини за организовање помоћи коју неки субјект добија из јавних извора. Због тога, *покрајински план за борбу против корупције треба да предвиди механизам у оквиру ког ће сваки орган имати обавезу да идентификује и регулише ове процесе и то на начин да се усвоје/измене они прописи који регулишу процес доделе средстава и то тако да се обезбеди потпуна транспарентност поступка, успостављање јасних критеријума доделе средстава и контрола процеса.* Осим тога, покрајински антикорупцијски план би требало да ојача сарадњу између покрајинских органа и представника организација цивилног друштва (на пример, у раду комисија, дефинисању критеријума, контроли процеса и трошења додељених средстава). Иако се покрајински план за борбу против корупције углавном односи на покрајинске органе, један од циљева овог документа треба да буде и повезивање и боља координација различитих актера на остваривању заједничког интереса становништва Покрајине.

Први корак у правцу регулисања ове области у сваком органу јавне власти који има ову врсту активности треба да буде увођење обавезе адекватног планирања области и циљних група које ће бити финансиране из јавних извора. Спровођење сопствених или коришћење постојећих истраживања и анализа треба да буде обавезни основ за усвајање стратешких планова, акционих планова и оперативних планова (који не морају имати такве називе, али чија суштина треба да буде планирање), а који треба да буду основ за доношење конкретних, појединачних одлука о расписивању конкурса за доделу средстава, односно за финансирање пројеката. У постојећем систему, планирање је карика која углавном недостаје, што омогућава дискреционо одлучивање или *ad hoc* одлучивање о томе које области од јавног интереса или које циљне групе, организације или институције ће бити подржане средствима из јавних извора. Ова врста обавезе може бити донета и за више органа покрајинске управе који су истог типа, односно који имају исте или сличне механизме и овлашћења за расподелу средстава из јавних извора (на пример, секретаријати као једна група, управе као друга итд.). Иначе, тему адекватног

планирања су кроз попуњене упитнике идентификовали и представници појединих органа који су на овај начин узели учешће у изради ове анализе²⁹, што говори о свести и потреби да се ова област у наредном периоду регулише.

Након увођења обавезе планирања конкретних активности покрајинских органа у оквиру ове надлежности, потребно је анализирати да ли постоји и какав је постојећи правни оквир и практични механизам који регулише те процесе (на пример, да ли постоје потребни правилници). Конкретно, потребно је успоставити или унапредити процедуре спровођења конкурса на начин да:

- 1) за то буду одговорне комисије које ће имати своје правилнике о раду;
- 2) чији ће чланови бити подвргнути механизмима за управљање сукобом интереса (потписивањем изјаве о сукобу интереса и изузимањем из рада у комисијама када сукоб интереса постоји);
- 3) које ће јавно објављивати све документе о свом раду;
- 4) на чије ће одлуке постојати право жалбе.

Досадашња пракса, односно информације које су прикупљене о тој пракси индикује чињеницу да процес није био увек довољно транспарентан, да одлуке које су доношене нису биле образлагане на начин да јавност стекне поверење да је процес адекватно спроведен, као и да они који сматрају да су оштећени у процесу нису имали могућност да уложе жалбу, односно приговор³⁰. То се може променити тиме што ће се на одређене фазе поступка применити управни поступак, а што се може регулисати управо интерним актима појединачних органа јавне власти који у својој надлежности имају било какву доделу јавних средстава.

Осим планирања и спровођења конкурса, веома је важно предвидети и јачање процеса контроле трошења јавних средстава, у смислу да је потребно обезбедити не само рачуноводствено-књиговодствену контролу, већ и контролу испуњености планираних циљева због којих се додељују средства из јавних извора. Контрола трошења средстава која се по разним основама дистрибуирају тренутно је један од највећих недостајућих корака у правцу обезбеђивања рационалног и на корупцију или друге злоупотребе отпорног процеса. Због тога, веома је важно моделом покрајинског плана предвидети обавезу да се у интерним актима институција који регулишу овај процес (као и доношењем посебних техничких упутстава о контроли на основу интерног акта) пропишу механизми контроле, као и санкције за оне случајеве за које контрола укаже на то да су се не само кршиле одредбе позитивног законодавства (на пример, ненаменско трошење средстава), већ и да трошење јавних ресурса није довело

²⁹ Упитник који је попунила Управа за капитална улагања Аутономне покрајине Војводине.

³⁰ О овоме видети детаљније у Мишљењу Покрајинског омбудсмана број И-ХМ-1-41/14 од 12.11.2014. Доступно на <http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/postupci/misljenja-i-preporuke-sve.html?start=10>

до очекиваних резултата (на пример, увођење система негативних референци које ће бити јавно објављене).

Транспарентност процеса доделе средстава могуће је унапредити не само увођењем обавеза органа јавне власти који врше доделу средстава да прошире круг корака и докумената које ће објавити, већ и увођењем одређених обавеза прималаца средстава који су правна лица. На пример, интерним актима, као и уговорима о додели средстава, могуће је прописати обавезу да се на Интернет презентацији објави информација о извору, висини, намени и основу примљених средстава, реализацији активности и постигнутим резултатима. На тај начин се значајно повећава транспарентност трошења јавних ресурса у фази након доделе средстава, што је подједнако важно као и обезбеђивање транспарентности у фази расписивања конкурса и одлучивања о додели средстава, а на чему је углавном до сада само био акценат. Приликом дефинисања садржаја интерних аката који треба да регулишу доделу средстава (без обзира да ли они не постоје или постоје, али их је потребно допунити), као једној од активности у моделу антикорупцијског плана, потребно је навести и те елементе. О томе, између осталог, говоре и одговори дати у попуњеним упитницима институција³¹.

Посебну пажњу у регулисању овог процеса треба обратити на конкурсе које спроводи Управа за капитална улагања АП Војводине, како због значаја пројеката, тако и због износа средстава који се финансирају кроз буџет ове институције. У идентификовању ризика које је спроведено кроз попуњавање упитника од стране органа покрајинске власти и управе, наглашена је потреба да се додатно ради на јачању критеријума за избор пројеката који се финансирају из овог извора, као и да се ојачају надлежности Управе у процесу контроле трошења средстава, односно реализације пројеката. Све ово се може регулисати интерним актима, односно правилницима и упутствима, на начин који је описан у овом делу анализе, а што важи и за све друге органе јавне власти на нивоу Покрајине.

31 Упитник који је попунио Покрајински секретаријат за културу и информисање.

9. Ризици од корупције у управљању јавним финансијама

У надлежности органа Покрајине налази се процес управљања сопственим јавним финансијама, које су важне и неопходне са становништа остваривања надлежности Покрајине, односно обезбеђивања и остваривања права грађана и других субјеката на њеној територији. Имајући у виду да је управљање јавним финансијама нарочито осетљиво са становишта настанка различитих облика корупције и то у различитим фазама (од планирања, па до реализације), сваки оперативни документ који се у најширем смислу речи бави сузбијањем корупције треба да садржи и одређене мере у овој области, настале на основу идентификованих ризика у досадашњој пракси.

Први корак у овом процесу је **усвајање буџета**. Буџет је неопходно усвајати у широко партиципативној и транспарентној процедури која ће омогућити не само видљивост процеса, већ и могућност утицаја заинтересованих страна и на сам процес и на документ у фази док траје његова израда. Иако ова обавеза већ постоји, неопходно је покрајинским антикорупцијским планом предвидети додатне механизме (односно ојачати постојеће) уз помоћ којих ће се спроводити квалитетнија и опсежнија јавна расправа о нацрту покрајинског буџета. То је могуће учинити на више различитих начина – од боље територијалне дисперзије процеса (на пример, одржавањем јавних расправа које би се организовале у локалним самоуправама - седиштима округа и слично), па до организовања ужих јавних расправа које би се односиле на поједине циљне групе које непосредно или посредно имају одређену везу са буџетом (на пример, секторски и према буџетским корисницима – јавне расправе за здравство, просвету, социјалну заштиту; или по циљним групама које су буџетски корисници у индиректном смислу речи – приватни сектор, невладин сектор, пољопривредници и слично). Осим одржавања расправа (које често попримају само форме презентације и давање одговора на питања о документу), потребно је креирати и делотворан и ефикасан механизам којим ће се 1) прикупљати коментари, сугестије и препоруке, 2) анализирати прикупљени материјали и 3) давати образложени одговори на примљене материјале, без обзира да ли се они усвајају или одбијају (а нарочито ако се одбијају).

Други корак у управљању јавним финансијама је обезбеђивање ефикасног и контролисаног реализовања опредељених финансија, односно осигуравање да буџетска средства на време, по законском основу и у износу који је пре тога утврђен стигну до корисника буџета. Према одговорима из упитника који су се односили на ову област, наведене су одређене тешкоће у раду институције која се оперативно бави плаћањима, а које се могу свести на значајно дискреционо поље одлучивања о динамици и основама за плаћања. С тим у вези, потребно је моделом антикорупцијског плана за ниво Покрајине предвидети анализу и измену аката који се односе на рад Сектора за трезор, а са циљем смањења дискреционих овлашћења, доношење додатних критеријума за доношење одређених (оперативних) одлука и бољи систем контроле овог

дела управљања јавним финансијама.

10. Ризици од корупције у процесу запошљавања у органима Покрајине

Правни оквир у ком се одвијају поједини важни процеси у покрајинским органима оставља значајан простор за тумачење или поступање које није увек у јавном интересу, што је узрок или „друго лице“ корупције. Најбољи пример за ово је регулисање радних односа, односно регулисање система запошљавања, напредовања и статуса службеника на овом нивоу. Закон о радним односима у државним органима³², који се примењује и на нивоу Покрајине, не омогућава адекватне одговоре на изазове са којима се суочава модерна управа, нити препознаје одређене тенденције и појаве, као што су сукоб интереса службеника и његово регулисање, пријаву и поступање по пријавама корупције, кретање у систему покрајинске управе које је засновано на заслугама, односно у складу са постављеним циљевима и учинцима у раду³³. Нерегулисање ових појава оставља покрајинске органе рањивим на различите врсте коруптивног деловања и понашања, од злоупотреба јавних ресурса у расподели радних места (и права која припадају по основу коришћења овог јавног ресурса), преко непотизма, трговине утицајем, политичких утицаја, злоупотребе положаја и тако даље³⁴.

Међутим, неадекватан законски оквир не може бити оправдање и не забрањује органима да интерно уреде процедуру запошљавања, оцењивања, напредовања и одговорности запослених на начин да се отклоне они недостаци које закон није препознао у тренутку када је усвојен. Неадекватан законски оквир само може бити изговор за одржавање *статус quo*, односно стања које је такво да омогућава различите врсте неправилности до којих може доћи. Због тога, неопходно је покрајинским планом за борбу против корупције посебну пажњу посветити увођењу обавезе да сваки орган јавне власти на нивоу Покрајине усвоји и примењује интерни акт који би регулисао следеће:

- 1) увођење обавезе јавних конкурса за запошљавање;
- 2) увођење система обавезног тестирања кандидата, како би се осим формалних, проверавала и стручна знања, способности и вештине;
- 3) формирање комисија које би спроводиле конкурсе, а на које би се примењивале одредбе о сукобу интереса;
- 4) омогућавање приговора на одлуку о запошљавању;

32 „Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98 - др. закон*, 49/99 - др. закон**, 34/2001 - др. закон, 39/2002, 49/2005 - одлука УСРС, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 23/2013 - одлука УС.

33 У тренутку писања документа, постоји Нацрт закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који је израдило Министарство за државну управу и локалну самоуправу, али који још увек није усвојен.

34 Интересантно је приметити да је овај проблем препозао велики број оних органа покрајинске управе који је Агенцији доставио попуњен упитник за идентификовање ризика за настанак корупције.

5) пуну транспарентност целог поступка;

Осим тога, у циљу адекватног регулисања „кретања“ запослених у систему управе у институцијама и смањења дискреције у овом процесу (а што, опет, може бити узрок корупције), потребно је усвојити и примењивати интерни акт који би регулисао:

- 1) систем оцењивања запослених;
- 2) систем напредовања запослених у складу са постигнутим резултатима;
- 3) систем прописивања и утврђивања одговорности запослених.

Претходне процесе могуће је регулисати или тако што би сваки орган усвојио интерни акт који би на претходно описан начин третирао ову област или тако што би се на нивоу централних органа Покрајине усвојило одређено обавезујуће упутство по ком би органи поступали.

11. Ризици од корупције у специфичним процесима остваривања права националних мањина-националних заједница

Једна од особености Покрајине која утиче на укупан контекст функционисања заједнице на овом нивоу је чињеница о постојању и суживоту великог броја различитих националних мањина и националних заједница, које уживају одређена права по основу начела позитивне дискриминације. Ово начело се у постојећем правном и институционалном систему операционализује кроз примену различитих механизма којима се организацијама и припадницима националних мањина и националних заједница омогућава да афирмишу свој национални идентитет и посебности. Са друге стране, свака врста позитивне афирмације, односно регулисања које представља „позитивно искључивање“ носи одређене ризике за злоупотребу овог начела, како са становишта људских права, тако и са становишта неких других принципа, међу којима је и добро управљање, па и спречавање корупције³⁵. Услед чињенице да у Војводини постоји велики број припадника националних мањина и заједница, односно организација и институција које заступају и омогућавају уживање њихових права, неопходно је један део покрајинског плана за борбу против корупције посветити овој области, како се не би десило да се одређена јавна овлашћења у обезбеђивању ове групе права злоупотребе за остваривање било какве приватне користи.

35 Екстремни пример у том смислу речи, који обесмишљава афирмативне мере и доводи начело позитивне дискриминације до свог супротног екстрема је пример да је један Национални савет издавао „потврде о националној припадности“, као основ за остварење других права припадника националне мањине коју тај савет заступа. Не само што је овакав поступак, најблаже речено, проблематичан са становишта људских права, већ се поставља и питање начина и основа издавања оваквих потврда, што може бити нарочито ризично за коруптивне утицаје. Видети о томе детаљније у Мишљењу покрајинског омудсмана број И-НМ-1-40/13 од 09.12.2013. године, доступно на:
<http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/postupci/misljenja-i-preporuke-sve/prava-nacionalnih-manjina.html?start=5>

Осим Уставом и законима, надлежности Покрајине у области остваривања права националних мањина дефинисана су њеним Статутом, пре свега кроз 1) доношење покрајинских прописа којим се могу установити додатна права националних мањина – националних заједница, као и кроз 2) обезбеђивање равномерне заступљености припадника националних мањина у покрајинским органима³⁶. Остваривање права националних мањина – националних заједница и афирмисање њихове инклузије, спроводи се, између осталог и кроз поступке (су)финансирања пројеката, односно кроз обезбеђивање средстава из јавних извора за ову намену. Према одговорима из упитника које су доставили поједини покрајински органи „поступак суфинансирања манифестација од значаја за националне мањине - националне заједнице захтева додатно и прецизније регулисање“³⁷, како би се у овој области спречиле злоупотребе. Додатно и прецизније регулисање подразумева успостављање јасне, транспарентне процедуре, објективне критеријуме и ефикасну контролу процеса, што се може учинити, пре свега, усвајањем или прецизирањем постојећих интерних аката органа који регулишу ову област. Конкретно, моделом и финалном верзијом покрајинског плана за борбу против корупције неопходно је најпре извршити попис свих јавних политика - издвајања из јавних извора која покрајински органи и институције опредељују за финансирање пројеката по основу остваривања посебних права националних мањина - националних заједница; након тога, потребно је прописати начин на који ће се спроводити процедуре у овој области у сваком органу и институцији који имају ову надлежност, односно који спровode ове политике. На крају, потребно је у ове процедуре уградити обавезне механизме контроле, мониторинга и евалуације, како се не би десило да се средства из јавних извора издвајају без јасне слике о томе коју врсту циљева и ефеката је потребно постићи када је у питању промоција и унапређење права националних мањина – националних заједница.

Када је реч о обезбеђивању једнаке заступљености припадника националних мањина - националних заједница у институцијама и органима Покрајине, ова област подразумева адекватну примену овог начелног механизма у процесу запошљавања у органима јавне власти Покрајине, о чему је већ било речи у претходном поглављу анализе. Потребно је приликом усвајања интерних политика у процесу запошљавања узети у обзир и начин на који ће се остварити једнака заступљености припадника различитих националних заједница, под једнаким условима и околностима за све који у том процесу учествују.

Значајан део остваривања права припадника националних мањина и националних заједница је регулисан Законом о саветима националних мањина³⁸, којим су дефинисане надлежности и избор националних савета на територији Републике. Покрајини су дата значајна овлашћења у односу на оне националне

36 Статут АП Војводине, Службени лист АП Војводине, бр. 20/14, члан 21. и 22.

37 Упитник који је попунио Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине-националне заједнице.

38 „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 20/14 - одлука УС и 55/14.

савете чије је седиште на територији Покрајине³⁹ - са становишта овог документа, врло је важно обратити пажњу на она овлашћења која се односе на финансирање рада националних савета, као и на улогу националних савета у давању мишљења и предлога на јавне политике које се односе на остваривање права националних мањина – националних заједница у области образовања, културе и информисања. Оно што је покрајинским планом за борбу против корупције могуће и потребно урадити је сагледати потребе и могућности да се одређене недоречености и општости Закона у процесима његове примене ослободе потенцијалних ризика да дође до неправилности, злоупотреба и корупције. Конкретно, с обзиром на то да недостаци у регулативи постоје у области потенцијалног сукоба интереса, неопходно је установити интерне политике које би спречиле да настане сукоб интереса који нарушава поверење јавности у непристрасност јавних политика у остваривању мањинских права; на пример, уколико је члан националног савета у исто време на челу удружења, организације или јавне установе, потребно је ограничити или онемогућити да удружење, организација и јавна установа на чијем је он челу (па и чији је члан) добије средства из јавних извора о којима је тај исти национални савет, чији је он члан, претходно дао препоруку или мишљење о намени и износу коришћења буџетских средстава. Овакво ограничење сваки орган јавне власти може увести кроз своје интерне политике, кроз потписивање изјава о непостојању сукоба интереса и механизма за управљање сукобом интереса онда када се он утврди у конкретним случајевима. Овакве мере би у великој мери допринеле јачању поверења јавности у објективно и рационално поступање и националних савета и органа јавне власти на нивоу Покрајине.

Када је реч о финансирању рада националних савета у делу у ком се средства издвајају из покрајинског буџета, неопходно је сагледати могућности и увести праксу да се за средства из јавних извора конкурише програмским, односно пројектним буџетима. Јавна издвајања за рад националних савета, као и за све друге субјекте, могуће је пратити и контролисати једино кроз детаљно пројектно буџетирање, односно кроз планирање трошења средстава. Осим тога, на овај начин је могуће пратити ефекте и мерити резултате њиховог рада, што није само захтев који се поставља са становишта антикорупцијских политика, већ и са становишта рационалног, сврсисходног и оправданог трошења јавних ресурса у јавном интересу. Овај елемент може своје место наћи у моделу и будућем покрајинском плану за борбу против корупције.

39 Од укупно 21 националног савета националних мањина, 14 има седиште на територији Покрајине (Извод из регистра националних савета национални мањина, доступно на <http://www.mduls.gov.rs/struktura-sektor-za-ljudska-i-manjinska-prava.php>)