



REPUBLIKA SRBIJA
AGENCIJA ZA BORBU
PROTIV KORUPCIJE

Analiza uzroka i pojava oblika korupcije na pokrajinskom nivou

Sadržaj

Sadržaj.....	2
Uvod.....	3
Specifičnosti autonomne pokrajine u nastanku i borbi protiv korupcije	5
1. Uzroci i pojavni oblici korupcije u procesu donošenja propisa i drugih opštih akata..	8
1.1. Nedostatak transparentnosti u procesu izrade, usvajanja i objavljivanja propisa...	8
1.2. Usvajanje „propisa sa opredeljenim ciljem“ odnosno „propisa sa odredištem“	9
1.3. Usvajanje propisa sa ugrađenim rizicima za nastanak korupcije	10
2. Osnov za nastanak i manifestacije sukoba interesa na pokrajinskom nivou	11
2.2. Trgovina uticajem	12
2.3. Neprijavlivanje potencijalnog sukoba interesa	12
3. Odsustvo regulacije u oblasti etike i integriteta u organima Pokrajine.....	13
4. Uzroci i oblici korupcije koji nastaju u odnosu između Pokrajine i organa javne vlasti koje Pokrajina osniva i delom ili u potpunosti finansira i kontroliše	15
4.1. Kadrovski aspekt.....	15
4.2. Finansijski aspekt.....	17
5. Uzroci i oblici korupcije u upravljanju javnom svojinom Pokrajine	18
6. Uzroci i oblici korupcije koji nastaju realizacijom pojedinačnih projekata u aspektima rizičnim za nastanak korupcije	19
7. Odsustvo kontrole u procesima u kojima se prava i obaveze građana ostvaruju na relaciji „podnosilac zahteva - službenik“	20
8. Rizici od korupcije u procesu raspodele budžetskih sredstava drugim korisnicima (lokalnim samoupravama, nevladinom i privatnom sektoru, pojedincima).....	21
9. Rizici od korupcije u upravljanju javnim finansijama.....	24
10. Rizici od korupcije u procesu zapošljavanja u organima Pokrajine.....	25
11. Rizici od korupcije u specifičnim procesima ostvarivanja prava nacionalnih manjina-nacionalnih zajednica	27

Uvod

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine (u daljem tekstu: Nacionalna strategija), usvojena 1. jula 2013. godine¹, u delu koji se odnosi na političke aktivnosti, prepoznaje problem odsustva usvajanja i primene antikorupcijske politike na nivou teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Iz opisa tog problema, proističe i cilj koji bi trebalo da dovede do usvajanja **lokalnih i pokrajinskih akcionih planova za borbu protiv korupcije**, kao i do uspostavljanja **stalnih radnih tela** koja će biti nadležna za praćenje ovih dokumenata. Ovi antikorupcijski mehanizmi, kako je navedeno u Strategiji, trebalo bi da *obezbede transparentan rad organa teritorijalne autonomije, lokalne samouprave i njima podređenih javnih preduzeća, kao i transparentno kreiranje i trošenje budžeta i adekvatan odgovor civilnog društva i medija na korupcijske izazove*². Navedenim opisom dat je okvir u kome će se kretati akcioni planovi za borbu protiv korupcije na ovim nivoima teritorijalne organizacije, odnosno postavljeni su ciljevi koje ovi dokumenti treba da postignu.

Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije³ planirano je da se izrada lokalnih i pokrajinskih planova za borbu protiv korupcije realizuje uz pomoć **modela** koje će izraditi Agencija za borbu protiv korupcije. Izradi modela lokalnih i pokrajinskih antikorupcijskih planova, prema Akcionom planu, prethodi **analiza pojava oblika korupcije na ovim nivoima**, koja treba da pruži adekvatan empirijski osnov i identifikuje probleme koji će biti tretirani lokalnim/pokrajinskim planovima za borbu protiv korupcije⁴.

Iako Akcioni plan ovu aktivnost definiše kao analizu „pojavnih oblika korupcije“, dosadašnje iskustvo Agencije pokazuje da je sa stanovišta svrsishodnosti i upotrebljivosti ovakve vrste dokumenta neophodno otići korak dalje, odnosno korak unazad i baviti se i analizom *uzroka i uslova* koji dovode do nastanka korupcije. Pojavni oblici korupcije uglavnom su slični za sve nivoe vlasti i sve tipove organa javne vlasti i kao takvi su na nivou manifestacije tipološki ograničeni. Uzroci korupcije, s druge strane, mogu biti specifični, odnosno specifičnosti nastanka korupcije (a time i njenog suzbijanja i sprečavanja) potiču upravo iz različitog pravnog, političkog i praktičnog konteksta kojim je determinisan nastanak korupcije. Dalje, ono što je utvrđeno kao pojavni oblik korupcije uglavnom je regulisano postojećim, krivičnim ili prekršajnim propisima, pa bi dokument koji bi za osnov imao samo ovu vrstu informacija (na primer, broj krivičnih dela u oblasti primanja i davanja mita ili broj slučajeva zloupotrebe položaja) bio veoma ograničen i sveo bi se na preporuke da svaki organ vlasti treba da radi svoj posao u domenu kontrole i sankcionisanja onoga što je već definisano. A taj segment rada nije u nadležnosti ni

1 „Službeni glasnik RS“, br. 57/13

2 Cilj 3.1.5. Strategije, videti detaljnije na strani br. 4, dostupno na http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html

3 „Službeni glasnik RS“, br. 79/13.

4 Mera 3.1.5.1. Akcionog plana, videti detaljnije na strani 6. dostupno na http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html

organa teritorijalne autonomije niti organa lokalne samouprave. Svrha akcionog plana kao vrste dokumenta je da prepozna koje mogućnosti organ javne vlasti koji takav dokument usvaja ima sa stanovišta svojih ingerencija i nadležnosti. Taj proces se u najvećoj meri svodi na prepoznavanje uzroka korupcije i otklanjanje tih uzroka onim instrumentima i mehanizmima koji su omogućeni i sa stanovišta postojećeg pravnog sistema i sa stanovišta primene načela „dobrog upravljanja“ koje nije i ne može biti regulisano samo pravnim normama. Zbog toga, je ova analiza postavljena šire u odnosu na to kako je definisana Akcionim planom – ona sadrži kako *opis konteksta* i *uzroka* korupcije, tako i zaključke o tome *koje pojavne oblike korupcije* takvi uzroci uslovljavaju. Na kraju svakog identifikovanog segmenta, analiza sadrži i opis preporučenih i potencijalnih aktivnosti, koje mogu biti deo budućih modela akcionih planova za borbu protiv korupcije na lokalnom i pokrajinskom nivou, a koje su izvedene iz opisa stanja i postojećih uzroka korupcije.

Iako i teritorijalna autonomija i lokalna samouprava predstavljaju vidove decentralizacije vlasti i po tom osnovu imaju određene sličnosti, ova dva nivoa vlasti funkcionišu u različitim pravnim i institucionalnim aranžmanima, usled čega se i analiza stanja u pogledu korupcije i način njenog suzbijanja na ova dva nivoa ne mogu posmatrati kao jedinstven proces. S obzirom da je očekivano da će modeli pokrajinskih i lokalnih akcionih planova biti različiti, analiza stanja, odnosno analiza uzroka i pojava oblika korupcije urađena kroz dve odvojene analize – jedna se odnosi na nivo lokalne samouprave, dok se druga bavi nivoom teritorijalne autonomije (pokrajine).

Specifičnosti autonomne pokrajine u nastanku i borbi protiv korupcije

Prema Ustavu Republike Srbije, građani imaju *pravo* na pokrajinsku autonomiju⁵, odnosno na oblik autonomnog organizovanja i uređivanja pitanja od javnog i opšteg značaja na određenoj teritoriji i to onih pitanja koja su specifična samo za tu teritoriju ili čije se ostvarivanje i regulisanje može efikasnije obezbediti na nivou te teritorije. Ustav, dalje, prepoznaje postojanje dve takve teritorijalne organizacije na području Srbije – Autonomne pokrajine Vojvodine i Autonomne pokrajine Kosova i Metohije. Usled specifičnog položaja AP Kosova i Metohije, kao i usled činjenice da i sam Ustav predviđa donošenje posebnog zakona koji će urediti položaj ove pokrajine, analiza uzroka i pojava oblika korupcije kao osnova za izradu pokrajinskog modela antikorupcijskog plana ograničena je na Autonomnu pokrajinu Vojvodinu (u daljem tekstu: Pokrajina).

Osim Ustavom iz 2006. godine koji je, istorijski posmatrano, otvorio novo poglavlje u organizaciji teritorijalne autonomije Vojvodine i prava građana na ovu vrstu autonomije, položaj, organi i nadležnosti Pokrajine regulisani su i njenim Statutom⁶, kao najvišim pravnim aktom Pokrajine, kao i Zakonom o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine⁷ (takozvanim „omnibus“ zakonom), kojim je izvršen prenos određenih nadležnosti sa centralnog nivoa i preciziranje nadležnosti Pokrajine. Normativnim okvirom Pokrajini je preneto pravo i mogućnost da uređuje širok spektar oblasti, kao što su prostorno planiranje i razvoj, poljoprivreda, vodoprivreda, šumarstvo, lov, ribolov, turizam, ugostiteljstvo, banje i lečilišta, zaštita životne sredine, industrija i zanatstvo, saobraćaj i uređivanje puteva, priređivanje sajмова i drugih privrednih manifestacija, prosveta, sport, kultura, zdravstvena i socijalna zaštita i javno informisanje, kao i upravljanje sopstvenom javnom svojinom, u skladu sa zakonom. Za potrebe ostvarivanja nadležnosti navedenih ovim aktima, u Pokrajini se osnivaju i funkcionišu Skupština AP Vojvodine, Pokrajinska vlada, Pokrajinska uprava i Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman. Za vršenje svojih nadležnosti, Pokrajina ima pravo da *donosi* i *sprovodi* sopstvene akte, kao i da kontroliše i štiti prava građana pred organima Pokrajine („četvrta grana vlasti“); Pokrajina, dakle, ima *zakonodavnu* i *izvršnu* vlast, dok je *sudska vlast*, kao jedinstvena i nedeljiva za teritoriju cele Republike, zadržana u nadležnosti centralnih organa vlasti. Ovakav institucionalni aranžman, kao i prethodno pobrojane nadležnosti Pokrajine, važni su za sagledavanje konteksta i omeđavanje polja u kom se može kretati i analiza nastanka i oblika korupcije, kao i načini za njeno smanjenje i suzbijanje.

5 Ustav RS, član 176. (Službeni glasnik RS“, br. 98/06).

6 „Sl list AP Vojvodine, br. 20/14.

7 „Sl glasnik RS“, br. 99/09 i 67/12 - odluka US.

S obzirom na to da Pokrajina ima mogućnost usvajanja sopstvenih akata, pojavni oblici i uzroci korupcije u tom segmentu veoma su slični kao i u slučaju svih drugih nivoa koji imaju mogućnost usvajanja opštih pravnih akata (republički ili lokalni). U vršenju sopstvenih nadležnosti, kao i u vršenju prenetih nadležnosti Republike, Pokrajinska vlada i uprava odlučuju o širokom spektru prava i obaveza građana i privrede, odnosno donose pojedinačne pravne akte, pa se i u tom delu mogu javiti oni oblici korupcije čiji je uzrok isti kao i na drugim nivoima (na primer, velika diskreciona ovlašćenja, nedostatak transparentnosti i odgovornosti ili odsustvo kontrole u vršenju javnih ovlašćenja). Na kraju, javnim ovlašćenjima u Pokrajini raspolažu funkcioneri i javni službenici, koji podležu istom regulatornom okviru i istim rizicima za podređivanje javnog interesa privatnom kao i funkcioneri i javni službenici na bilo kom drugom nivou vlasti. U čemu se, onda, ogledaju specifičnosti otkrivanja, sprečavanja i sankcionisanja korupcije na nivou Pokrajine, a što već nije regulisano postojećim antikorupcijskim propisima i politikama? Tačnije, šta može biti sadržina pokrajinskog plana za borbu protiv korupcije i u čemu se može ogledati mandat tela koje će pratiti primenu tog dokumenta?

U ovom dokumentu će biti analizirane mogućnosti za nastanak korupcije u već poznatim konceptima uzroka i posledica nastanka ove pojave, sa konkretizacijom i primenom identifikovanih koruptivnih modela u pravnom i institucionalnom okviru u kom funkcioniše Pokrajina. Tačnije, dokument će se baviti prepoznavanjem mogućnosti za nastanak korupcije na nivou Pokrajine i analizom mehanizama koji stoje na raspolaganju pokrajinskim organima da te mogućnosti otklone.

Nacionalna strategija i Akcioni plan za njenu primenu, između ostalog, već predviđaju da se određene obaveze u usvajanju i primeni antikorupcijskih politika propišu i za pokrajinske organe. Nacionalna strategija i Akcioni plan, međutim, nisu do kraja konzistentni u toj nameri, ili je namera upravo bila da se određeni propusti nadomeste usvajanjem posebnog pokrajinskog plana, koji će ukazati i šta je to što se od predviđenih ciljeva, aktivnosti i mera može primeniti i na pokrajinski nivo, a što nije uopšte ili nije dovoljno jasno navedeno u Akcionom planu⁸.

⁸ Primer ovakvog slučaja može se pronaći u meri "Uspostaviti mehanizme kojima bi se zainteresovanim stranama i javnosti omogućilo učešće u postupku donošenja propisa". Ova mera, između ostalih, predviđa aktivnost unapređenja statuta i poslovnika skupština lokalnih samouprava i za to drži odgovornim predsednike lokalnih skupština, ali ne i pokrajinske Skupštine, iako se ova vrsta mere u potpunosti može primeniti i na tom nivou.

Metodologija analize uzroka i pojava oblika korupcije na pokrajinskom nivou

Analiza uzroka i pojava oblika korupcije na pokrajinskom nivou sačinjena je korišćenjem više različitih vrsta izvora podataka i metodoloških tehnika za njihovo prikupljanje.

Najpre, sprovedena je analiza postojećih izvora podataka kojima raspolaže Agencija za borbu protiv korupcije i to: nacrt (modela) plana integriteta i planova integriteta koje su usvojili pokrajinski organi u prvom ciklusu usvajanja plana integriteta kao preventivnog mehanizma (2012. godine), potom slučajeva u oblasti upravljanja sukobom interesa u pokrajinskim organima koji su se vodili pred Agencijom, kao i izveštaja o nadzoru nad sprovođenjem prethodne i aktuelne Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji⁹. Korišćene su i analize koje su nastale u okviru procene rizika za nastanak korupcije u propisima koji se posredno ili neposredno odnose na rad pokrajinskih organa¹⁰.

Sprovedena je analiza opšteg pravnog okvira koji reguliše rad organa Pokrajine, pre svega Statuta Pokrajine i Kodeksa ponašanja u pokrajinskim organima. Osim toga, korišćeni su i izveštaji i dokumenta koja su nastala u radu pokrajinskih organa, a koja oni objavljuju na svojim Internet prezentacijama¹¹.

Kao važan izvor podataka korišćena su postojeća istraživanja, analize, izveštaji i dokumenta nastala iz projekata koje su sprovele međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva, a koji se bave korupcijom, odnosno javnim politikama u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije.

U toku februara 2015. godine održani su sastanci sa predstavnicima Skupštine AP Vojvodine, Pokrajinskog ombudsmana i tri pokrajinska sekretarijata (PS za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine-nacionalne zajednice, PS za finansije i PS za međuregionalnu saradnju i lokalne zajednice). Na sastancima su utvrđeni okviri u kojima se može kretati budući model plana za borbu protiv korupcije, kao i načini za prikupljanje podataka, odnosno uključivanje pokrajinskih organa u ovoj fazi izrade modela. Nakon toga, u saradnji i uz podršku Pokrajinskog sekretarijata za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine-nacionalne zajednice, organima pokrajinske uprave poslat je upitnik u cilju identifikovanja rizika za nastanak korupcije na nivou pokrajine. Popunjen upitnik je dostavilo ukupno 18 organa pokrajinske uprave.

9 Izveštaji dostupni na http://www.acas.rs/sr_cir/praksa-agencije/pracenje-strategije.html

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

11 U tom smislu reči, treba pomenuti izveštaje o sprovođenju Kodeksa ponašanja u pokrajinskim organima, kao i preporuke i mišljenja koja je objavio Pokrajinski ombudsman, koji se, između ostalog, bavi kontrolom zakonitosti, celishodnosti i efikasnosti postupanja organa uprave i istražuje njihov rad. Dostupno na <http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/postupci/misljenja-i-preporuke-sve.html>

Analiza uzroka i pojava oblika korupcije na pokrajinskom nivou prema oblastima

1. Uzroci i pojava oblici korupcije u procesu donošenja propisa i drugih opštih akata

Sa stanovišta uzroka i pojava oblika korupcije, jedna od karakteristika pokrajinske teritorijalne autonomije je i to što se u njenoj nadležnosti nalazi proces usvajanja opštih pravnih akata, odnosno akata koji se primenjuju na pojedinačne slučajeve u regulisanju međusobnih odnosa i ostvarivanju potreba i interesa stanovništva koje živi na toj teritoriji. Skupština AP Vojvodine donosi pokrajinske skupštinske odluke i druge akte¹² iz svoje nadležnosti. Ovim aktima, koji usvajanjem postaju izvor prava, Skupština uređuje pitanja od značaja za funkcionisanje Pokrajine, što je važna funkcija koja mora biti posebno tretirana i sa antikoruptivnog aspekta.

Proces usvajanja propisa u bilo kom tipu predstavničkog organa sadrži određene rizike po ostvarivanje i zaštitu javnog interesa, koji potiču kako od same procedure usvajanja, tako i od njihove sadržine i načina na koji će propisi regulisati određene odnose. Najčešći nedostaci u ovom procesu su sledeći: odsustvo transparentnosti u svim fazama izrade i dostupnost propisa, usvajanje propisa sa „odredištem“ („law with destination“), odnosno propisa koji se donose pod prividom regulisanja opšteg interesa, a za cilj imaju ostvarivanje pojedinačnih interesa, kao i usvajanje propisa sa odredbama koje sadrže ugrađene rizike za nastanak korupcije u njihovoj primeni. Usled svojih specifičnosti i značaja, svaki od ovih pojedinačnih segmenata biće posebno opisan u nastavku analize.

1.1. Nedostatak transparentnosti u procesu izrade, usvajanja i objavljivanja propisa

Kao što pokazuju različite analize i istraživanja, proces usvajanja propisa u Srbiji, generalno, nije dovoljno transparentan, zainteresovanoj javnosti je često onemogućeno da učestvuje u ovom procesu i onda kada postoji opravdan interes za učešćem¹³, a objavljivanje propisa je uglavnom ograničeno samo na ono što predstavlja zakonski minimum (objavljivanje u službenim glasilima, koji za širu javnost nisu tipičan i najčešći izvor informisanja). Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije predviđeno je da se kroz uspostavljanje mehanizama za učešće zainteresovanih strana i javnosti proces usvajanja propisa na centralnom i lokalnom nivou učini suštinski transparentnijim¹⁴; međutim, Akcioni plan ne pominje

12 Statut AP Vojvodine, „Službeni list AP Vojvodine“, br. 20/2014, član 31.

13 Detaljniji opis problema u ovoj oblasti videti u okviru rezultata projekta Transparentnosti Srbija, „Javne rasprave u procesu pripreme zakona“, dostupno na http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=category&id=24&Itemid=&lang=sr

14 Mera 3.1.3.1. Akcionog plana, videti detaljnije na strani 14, dostupno na http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html

pokrajinski nivo vlasti, iako se koncept povećanja transparentnosti u potpunosti može primeniti i na tom nivou.

Skupština Pokrajine ne objavljuje predloge/nacrte propisa koji treba da budu usvojeni, već samo usvojene akte, iako i objavljivanje (makar najvažnijih) predloga i nacrta propisa može značajno unaprediti transparentnost rada najvišeg „zakonodavnog“ tela Pokrajine¹⁵. Proces objavljivanja predloga/nacrta propisa treba da ima za svrhu ne samo povećanje transparentnosti kao takve, već i omogućavanje procene potencijalnog uticaja i efekata propisa na različite ciljne grupe na koje će se propis odnositi. Korak dalje u ostvarivanju ovih ciljeva i otklanjanju potencijalnih sumnji za razloge i motive usvajanja određenih propisa može i treba da bude *pisanje proširenih obrazloženja*, koja bi, osim onih elemenata koji se trenutno nalaze u obrazloženjima, sadržala i kvalitativni opis/analizu potrebe za propisom, razloge usvajanja i *očekivane efekte i promene koje će propis doneti*. Ova vrsta obaveze može biti regulisana izmenom Poslovnika o radu Skupštine ili usvajanjem Uputstva za izradu obrazloženja propisa, koja bi činila sastavni deo predloga/nacrta propisa koje usvaja Skupština, a što se može predvideti pokrajinskim *antikorupcijskim planom*. Očekivano, za ovakvu vrstu relativno složenog posla, neophodni su dodatni kapaciteti i obuke za službenike koji bi se tim poslom bavili, što se takođe može naći u pokrajinskom planu kao neophodna prethodna faza pisanja ovakvih obrazloženja¹⁶.

Osim objavljivanja predloga/nacrta akata, organizovanje i sprovođenje javnih rasprava, na unapred propisan i sistematizovan način, važan je korak ka postizanju pune transparentnosti u usvajanju propisa, kao i u otklanjanju potencijalnih sumnji u motive usvajanja određenih propisa. Kao što Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije predviđa izmenu poslovnika i statuta lokalnih samouprava, u cilju gore pomenutih unapređenja, isti mehanizam može biti primenjen i na nivo Pokrajine, a što može biti *predviđeno pokrajinskim planom za borbu protiv korupcije*.

1.2. Usvajanje „propisa sa opredeljenim ciljem“ odnosno „propisa sa odredištem“

Svako telo koje ima nadležnost da predlaže i usvaja opšte akte mora posebnu pažnju da posveti regulisanju pitanja usvajanja propisa „sa odredištem“ ili sa „opredeljenim ciljem“. Reč je o situaciji u kojoj se određeni opšti akt predlaže i usvaja sa namerom da reši pojedinačni problem, odnosno da reguliše određeni pojedinačni interes predlagača i/ili donosioca propisa, a pod maskom zaštite i regulisanja javnog interesa. Ova pojava je u tesnoj vezi sa postojanjem sukoba interesa u procesu predlaganja i usvajanja propisa, s tim što su efekti ovakvog sukoba interesa složeniji i opasniji od onih koji se odnose na slučajeve sukoba interesa u pojedinačnim slučajevima; u ovakvim slučajevima poseže se za

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

16 Akcioni planovi, između ostalog, treba da služe ne samo da se propišu određene aktivnosti i obaveze, već i da se predvide neophodni kapaciteti i resursi za njihovo sprovođenje, u slučajevima kada oni ne postoje, što je relativno čest slučaj. O tome se, između ostalog, razgovaralo i na sastancima s predstavnicima pokrajinskih organa koji će imati ovakve vrste obaveza prema budućem pokrajinskom planu za borbu protiv korupcije.

usvajanjem opšteg akta čija je namera da dovede do ostvarenja pojedinačnog interesa, čime se obesmišljava osnovno demokratsko načelo nepristrasne i objektivne vladavine prava i pravne države. Šta, praktično, znači usvajanje propisa „sa odredištem“? To podrazumeva da pojedinci ili grupe (*na primer, poslanici ili poslaničke grupe*) predlažu i/ili usvajaju određenu odluku kao opšti akt, a čija će primena dovesti do toga da se omogući ostvarivanje potreba i interesa određenih interesnih grupa, kojima poslanici mogu pripadati ili ne, ili sa njima povezanih lica, a na štetu nekih drugih. Ovakva vrsta uticaja se može smanjiti tako što bi se ustanovila obaveza članova predstavničkih tela da prilikom učestvovanja u usvajanju opštih akata moraju da obaveste telo čiji su članovi i javnost o tome da u oblasti na koju se opšti akt odnosi on/ona ili član njegove/njene porodice imaju privatni interes ili korist, *osim ako tu korist ili interes imaju kao građani ili deo grupe građana, odnosno šire društvene grupe* (na primer, kao poljoprivrednici u generalnom smislu reči). Dalje, moguće je i potrebno za kršenje ove obaveze propisati sankcije finansijske prirode (koja je u rangu najviših sankcija za povrede poslovnika o radu ovog tela), uspostaviti javno dostupan registar prijava, predvideti nadležnost za vođenje registra, praćenje izvršenja obaveza prijavljivanja, vođenje postupka zbog kršenja obaveze i izricanje odgovarajućih sankcija, kao i regulisati objavljivanje odluka o kršenju ovih obaveza. *Svi ovi elementi mogu biti i deo pokrajinskog plana za borbu protiv korupcije.*

1.3. Usvajanje propisa sa ugrađenim rizicima za nastanak korupcije

Nacionalna strategija i Akcioni plan za njeno sprovođenje prepoznaju problem usvajanja propisa koji sadrže rešenja koja mogu voditi nastanku korupcije i drugih zloupotreba ili nepravilnosti; u skladu sa tim, predviđa se usvajanje i primena metodologije za analizu rizika u propisima¹⁷. Agencija za borbu protiv korupcije će propisati metodologiju, a njena primena će se odnositi na sve predlagače propisa, pa i na organe Pokrajine. Ono što Nacionalna strategija ne predviđa, *a što može biti predmet pokrajinskog akcionog plana za borbu protiv korupcije*, jeste izgradnja kapaciteta pokrajinskih organa za ovaj proces. Naime, Nacionalna strategija predviđa propisivanje metodologije za analizu rizika od korupcije u propisima i održavanje obuke za one koji metodologiju treba da primenjuju. Kako pokrajinski organi ne bi ostali „zatečeni“, a imajući u vidu ograničene resurse i kapacitete za ovaj složen proces, oni se moraju na vreme pripremiti, pre svega kroz izmene akta o sistematizaciji, koji će određenim službenicima (diplomiranim pravnicima sa relevantnim iskustvom) propisati obavezu analize propisa koje predlaže i usvaja Pokrajina.

17 Mera 4.1.1. Akcionog plana, videti detaljnije na strani 106, dostupno na http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html

2. Osnov za nastanak i manifestacije sukoba interesa na pokrajinskom nivou

Na pokrajinskom nivou vlasti postoji veliki broj funkcionera u smislu odredaba Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (pokrajinski poslanici, članovi pokrajinske Vlade, direktori javnih preduzeća i službi koje osniva Pokrajina, članovi upravnih i nadzornih odbora). Svi oni imaju značajan uticaj na proces donošenja odluka na pokrajinskom nivou, odnosno u mogućnosti su da odlučuju o javnom interesu i da donošenjem odluka (opštih, kao što je to opisano u prethodnoj celini, ali i pojedinačnih) potencijalno podrede javni interes privatnom, što je jedna od najprimenljivijih definicija sukoba interesa. Jedna značajna grupa pokrajinskih funkcionera izabrana je na neposrednim izborima, usled čega podležu nešto drugačijem zakonskom regulisanju nespojivosti funkcija i sukoba interesa. Na ovom nivou vlasti se i način dolaska na funkciju, odnosno činjenica neposrednog izbora ove grupe funkcionera često tumači i kao osnov posebne vrste legitimiteta za koju se smatra da abolira poslanike od određenih obaveza u zastupanju i zaštiti javnog interesa, što ne sme biti slučaj, naprotiv. Svi ovi faktori utiču na to da su pojavnici oblici i različite vrste sukoba interesa na pokrajinskom nivou prisutni kao i na drugim nivoima vlasti i da moraju biti predmet regulisanja pokrajinskim antikorupcijskim planom.

Slučajevi sukoba interesa ukazuju da se najčešće radi o više modela ponašanja, koji, iako su regulisani Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, moraju biti prepoznati i pokrajinskim propisima, jer je uvek pitanje koliko takvih slučajeva uopšte ne dospe do postupanja Agencije, jer ih sredina u kojoj takvi slučajevi nastaju ne prepoznaje.

2.1. Podređivanje javnog interesa privatnom

U ovom slučaju, moguća je situacija u kojoj predstavnici različitih pokrajinskih organa vlasti ostvaruju privatnu korist i interes time što *stvarnim* sukobom interesa sebi, privatnim preduzećima koje imaju u svom vlasništvu ili privatnim licima sa kojima su povezani, obezbeđuju povlašćen položaj i dobijanje poslova za pokrajinske organe, čime koriste javne resurse za privatnu dobit. Postavlja se pitanje *da li i na koji način ovakvi i slični slučajevi mogu biti tretirani pokrajinskim planom za borbu protiv korupcije?* Tačnije, da li i šta pokrajinski organi mogu da urade da ovakve slučajeve spreče ili otklone, odnosno kako da dođe do ostvarivanja principa odgovornosti za učinjene povrede propisa u oblasti otvoreno manifestovanog sukoba interesa? Odgovor je da mogu i to na najmanje dva načina. Prvi način je stvaranje okruženja koje će sprečiti da do ovakvih slučajeva dođe. To se može učiniti, na primer, izradom mehanizma koji je u dosadašnjim inicijativama civilnog sektora (a koju su za sada, na primer, prihvatile pojedine lokalne samouprave) nazivano „karta interesa”¹⁸, a što, suštinski, predstavlja vrstu mapiranja rizika od nastanka i različitih

18 Videti o ovome detaljnije na: <http://www.birodi.rs/od-danas-primena-lokalnog-plana-za-borbu-protiv-korupcije-u-opsini-ub/>

manifestacija sukoba interesa funkcionera. Regulisanim i ograničenim uvidom javnosti u identifikovane interese pokrajinskih funkcionera oni se mogu odvratiti da uđu u situaciju sukoba interesa ili se u takvom registru mogu pronaći elementi za utvrđivanje da je do sukoba interesa došlo. Drugi način je naknadno reagovanje, pre svega reagovanje tela koje će biti formirano kao telo za praćenje i primenu pokrajinskog plana za borbu protiv korupcije, a kom se može dati ovlašćenje izricanja različitih mera (na primer, mera upozorenja) koje nisu u suprotnosti sa zakonom i koje mogu da stvore dovoljan i potreban javni pritisak na funkcionere da se odgovorno ponašaju u vršenju svojih funkcija ili da se sa tih funkcija povuku onda kada se nedvosmisleno utvrdi da su povredili važeće propise.

2.2. Trgovina uticajem

Međusobni odnosi i položaj funkcionera često su određeni postojanjem različitih vrsta mehanizama kojima oni zajednički ostvaruju svoje lične interese ili interese sa njima povezanih lica. Koristeći različite vrste ovlašćenja koja imaju kao predstavnici organa javne vlasti, oni neretko „trguju“ tim ovlašćenjima i na taj način jedni drugima obezbeđuju različite benefite. Ova pojava se može regulisati već opisanim „kartama interesa“, ali ne samo njihovim jednokratnim uspostavljanjem, već i periodičnim ažuriranjem i kontrolom, kako bi se videle promene koje nastaju u „mrežama“ interesa javnih funkcionera.

2.3. Neprijavljivanje potencijalnog sukoba interesa

Prilikom donošenja određenih odluka, funkcioneri neretko dolaze u opasnost od potencijalnog sukoba interesa, koji takođe mora biti prepoznat kao takav i otklonjen dostupnim i postojećim mehanizmima. Ono što se u najmanju ruku može učiniti u ovakvim slučajevima jeste pokretanje mehanizma izuzeća iz odlučivanja/glasanja u slučaju kada postoji potencijalni sukob interesa ili činjenje odluke/akta koji su proistekli iz odlučivanja koje je sadržalo potencijalni sukob interesa nevažećim. Iako Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije prepoznaje ovakve slučajeve (čl. 32 Zakona), važno je prepoznati specifične oblike potencijalnog sukoba interesa funkcionera na pokrajinskom nivou i regulisati ih i pokrajinskim aktima, što može biti inicirano aktivnostima pokrajinskog plana za borbu protiv korupcije. To se, na primer, može učiniti re-definisanjem Kodeksa ponašanja u pokrajinskim organima¹⁹. Ovaj akt je moguće i potrebno osavremeniti, pre svega unošenjem odredaba o odgovornosti i jačanjem mehanizama za njegovo praćenje. U sinergiji sa opisanim „kartama interesa“, ova aktivnost bi mogla da svede sukob interesa na pokrajinskom nivou na nivo incidenta.

19 "Službeni list AP Vojvodine", br. 9/13

3. Odsustvo regulacije u oblasti etike i integriteta u organima Pokrajine

U vezi sa problemima utvrđenim u prethodnom delu analize je i širi problem odsustva adekvatne regulacije u oblasti etike i integriteta funkcionera i službenika organa javne vlasti na različitim nivoima. U čemu se ogleda specifičnost regulisanja oblasti etike i integriteta kada je u pitanju pokrajinski nivo vlasti? Kao što je već pomenuto u prethodnom odeljku teksta, pitanje etike i integriteta je delimično regulisano Kodeksom ponašanja u pokrajinskim organima. Iskustvo i praksa Agencije pokazali su da je potrebno da se sa propisivanja šta se sme, a šta ne sme, veoma važno otići korak dalje u primeni pravila, njihovoj konkretizaciji i operacionalizaciji, kao i predviđanju mehanizama za reagovanje i pokretanje odgovornosti u slučajevima kada do kršenja pravila dođe. Dalje, praksa takođe pokazuje da su sa različitim reformama i promenama u funkcionisanju javnog sektora do kojih je dolazilo u prethodnoj deceniji evoluirali i oblici ne-etičkog i neprofesionalnog ponašanja, pa je potrebno re-definisati i re-afirmisati postojeće modele i mehanizme, među kojima je i pomenuti kodeks ponašanja, koji predstavlja sasvim dobru i kvalitetnu osnovu za ovaj proces koji će uštedeti značajnu energiju, jer se u tome ne bi kretalo „od početka”. *To se upravo može učiniti pokrajinskim planom za borbu protiv korupcije.* Konkretno, potrebno je detaljnije regulisati oblast sukoba interesa, posebno načine prepoznavanja, mehanizme otklanjanja i predviđanje posledica (odluka i akata) koje nastaju u situaciji u kojoj je postojao sukob interesa (o čemu je bilo više reči u prethodnoj celini analize). Dalje, nove tendencije postoje i u oblasti prijema poklona i upravljanja poklonima (što je u jednom delu, ali samo za funkcionere, regulisano Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije). Oblast upozoravanja i prijave korupcije, kao i zaštite uzbunjivača, takođe je aktuelna tema koja pripada korpusu etike i integriteta. A za sve ove oblasti važno je iznova promisliti i definisati mehanizme praćenja, primene i pokretanje odgovornosti (moralne, pravne i političke) za povrede pravila.

Dosadašnja praksa u praćenju primene ovog dokumenta je bila takva da je Pokrajinski ombudsman u okviru svog godišnjeg izveštaja i u okviru pojedinačnih izveštaja analizirao i pratio upoznatost službenika i rukovodilaca sa Kodeksom i njegovu primenu u praksi. Međutim, rezultati ovog procesa ukazuju na to da se izveštavanje organa o primeni Kodeksa nije uzimalo sa potrebnom pažnjom i ozbiljnošću²⁰, kao i da je mehanizam izveštavanja bio takav da njime nisu utvrđeni gotovo nikakvi sadržinski i kvalitativni doprinosi koji bi govorili o načinu primene Kodeksa²¹. Zbog toga je neophodno pokrajinskim planom za borbu protiv korupcije,

20 Na primer, prve godine pojedinačne izveštaje Vladi dostavilo je 33, druge godine samo 19, sledeće 23, dok je izveštaj za 2013. godinu dostavilo 32 pokrajinska organa, organizacija i ustanova. O procesu videti detaljnije na:

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

21 „Sadržaj svih izveštaja ukazuje na to da pokrajinski organi ocenjuju da se njegova pravila poštuju, a pokrajinski službenici i funkcioneri s dužnom pažnjom postupaju u skladu sa tim pravilima, na dobrobit građana i građanki, a time i na unapređenju svog rada, kao i izgradnji dobre uprave.” Ibid.

u delu koji se bude odnosio na etiku i integritet, odnosno na primenu Kodeksa, uvesti obavezu takvog izveštavanja koje bi na empirijskom i proverljivom nivou identifikovalo način njegove primene, probleme u primeni, kao i preporuke za unapređenje primene. Taj proces bi vodio Pokrajinski ombudsman, koji bi imao obavezu da propiše formu izveštavanja, dok bi obveznici primene Kodeksa imali *obavezu* da po toj metodologiji izveštavaju o primeni dokumenta. Osim toga, potrebno je nastaviti sa dobrom praksom koju je Pokrajinski ombudsman uveo, a to je da se o upoznatosti i primeni Kodeksa ne pitaju samo institucije kao takve, već i pojedinačni službenici. Štaviše, ovaj proces bi se mogao dodatno unaprediti i na način da se korisnici usluga pojedinih organa javne vlasti, čija je nadležnost takva da regularno imaju interakciju sa svojim korisnicima, uključe u evaluaciju Kodeksa, odnosno u evaluaciju prakse i ponašanja službenika koje bi trebalo da bude unapređeno primenom Kodeksa²². Tek uključivanjem i tog segmenta u proces praćenja primene Kodeksa i poređenjem odgovora rukovodilaca, službenika i građana, dobila bi se zaokružena slika o tome da li Kodeks ponašanja ispunjava svoju svrhu i da li proizvodi pozitivne promene zbog kojih je donet.

22 Naravno, nema smisla pitati građane da li i šta znaju o samom Kodeksu kao dokumentu. Ali, sasvim je smisleno pitati i utvrditi da li iz njihovog iskustva postoji određena praksa u ponašanju službenika koja je obuhvaćena Kodeksom.

4. Uzroci i oblici korupcije koji nastaju u odnosu između Pokrajine i organa javne vlasti koje Pokrajina osniva i delom ili u potpunosti finansira i kontroliše

Pokrajina osniva, finansira i kontroliše brojne organe javne vlasti (ustanove, službe, organizacije i javna preduzeća), kojima poverava vršenje nadležnosti od javnog i opšteg interesa za stanovništvo koje živi na teritoriji Pokrajine. Svim ovim organima je zajedničko to što se odgovornost za njihovo (ne)funkcionisanje nalazi upravo na Pokrajini koja ih osniva i kontroliše i koja njihov rad treba da reguliše i sa stanovišta antikorupcijskih mehanizama.

Odnosi između Pokrajine i javnih preduzeća, službi, organizacija i ustanova koje ona osniva nisu jednoznačni i jednostavni. Odnosi su usložnjeni činjenicom da se jedan deo ovih organa finansira iz sopstvenih sredstava, pruža usluge pod komercijalnim uslovima, neretko predstavlja i monopoliste u pružanju određenih usluga, što dodatno jača njihovu moć i poziciju. Dalje, za pojedine oblasti od opšteg interesa postoji podeljena nadležnost između lokalnih, pokrajinskih i republičkih institucija, u kojoj jedan deo upravljanja i kontrole vrši lokalni nivo ili Pokrajina, a drugi deo republički organi. Zbog toga, deo pokrajinskog plana za borbu protiv korupcije mora biti i regulisanje odnosa između Pokrajine i onih organa za čije je funkcionisanje ona odgovorna i to u sledeća dva aspekta - kadrovskom i finansijskom. Osim toga, regulisanje odnosa između Pokrajine i njima podređenih javnih preduzeća (ali ne samo javnih preduzeća) je jedna od osnovnih smernica za izradu pokrajinskog i lokalnih planova za borbu protiv korupcije, kao što je to navedeno u Akcionom planu i opisano u uvodu ove analize.

4.1. Kadrovski aspekt

Pokrajina je nadležna za izbor, imenovanje i/ili postavljenje direktora i članova upravnih i nadzornih odbora različitih vrsta preduzeća, organizacija, ustanova i službi koje osniva. U ovom procesu potrebno je razlikovati izbore, imenovanja i postavljenja *direktora*, sa jedne i *drugih organa upravljanja*, sa druge strane. Od načina na koji Pokrajina utiče na to ko će upravljati ovim organima javne vlasti zavisi i vrsta uticaja koji ona ostvaruje, kao i kvalitet rukovođenja i kvalitet usluga koje će ove institucije pružati građanima Pokrajine.

Zakon o javnim preduzećima²³ reguliše postupak javnog konkursa za izbor direktora javnih preduzeća. Po ovom Zakonu, Pokrajina je dužna da, prema propisanoj proceduri, sprovede javni konkurs za izbor direktora javnih preduzeća koje ona osniva. Međutim, mimo ovoga, postoji i jedan broj institucija, čije je upravljanje uglavnom regulisano Zakonom o javnim službama,²⁴ koji ostavlja značajno diskreciono pravo osnivaču da reguliše proces izbora direktora. *Pokrajinskim akcionim planom za borbu protiv korupcije trebalo bi ujednačiti proces*

23 „Službeni glasnik RS”, br. 119/12, 116/13 - autentično tumačenje i 44/2014 - dr. zakon.

24 „Službeni glasnik RS”, br. 42/91, 71/94 (dr. zakon), 81/05 (ispr. dr. zakona) i 83/05 (ispr. dr. zakona).

izbora direktora **svih** organa javne vlasti koje Pokrajina osniva i to tako da za sve bude obavezan javni konkurs. I tamo gde zakonska obaveza sprovođenja javnog konkursa već postoji, Pokrajini je ostavljen značajan prostor da utiče na samu proceduru, koja može biti unapređena na način da javni konkurs ne bude samo forma, već da dovede do suštinskog postavljenja profesionalnog kadra na rukovodeća mesta i to kadra koji neće biti interesno i uticajno povezan sa onim ko ga postavlja i kog će javnost držati odgovornim za njegov plan i program rukovođenja ustanovama²⁵. S tim u vezi, Pokrajina treba da reguliše celokupan rad konkursnih komisija, kao i da obezbedi transparentnost postupka izbora direktora. Komisije, najpre, treba da imaju svoje pravilnike o radu, koji će sadržati i odredbe o sukobu interesa, potom celokupan proces treba da bude dostupan javnosti (a ne samo javni poziv i konačna odluka o imenovanju, kao što je to sada uglavnom slučaj), a na odluke komisije mora postojati pravo adekvatne žalbe. Sastavni deo konkursne prijave kandidata moraju biti i plan i program upravljanja institucijom, koji takođe treba da budu dostupni sudu javnosti. Tek kada se proces izbora direktora reguliše na ovaj način, može se smatrati da su obezbeđeni uslovi nepristrasnosti i profesionalnog izbora. *Svi ovi principi i elementi mogu biti sastavni deo pokrajinskog plana za borbu protiv korupcije.* Telima za praćenje primene ovog dokumenta potrebno je dati i mogućnost da sa nadležnim organima Pokrajine identifikuju svaki pojedinačni organ javne vlasti za čije direktore je potrebno sprovesti ovakvu vrstu izbora.

Drugi segment odnosa Pokrajine i organa koje ona osniva u kadrovskom smislu reči predstavlja deo **imenovanja članova upravnih i nadzornih odbora** (jednog ili drugog ili i jednog i drugog, u zavisnosti od tipa institucije). Kada je reč o zakonskoj regulativi, jedino Zakon o javnim preduzećima propisuje *neke* uslove za kandidate nadzornih odbora. Imenovanje članova upravnih i nadzornih odbora svih drugih organa javne vlasti u potpunosti je podložno uticajima aktuelnog odnosa političkih snaga – kandidati se biraju većinom glasova, bez obrazloženja i stručnih, profesionalnih i moralnih prednosti ili ograničenja. U ovom segmentu, uticaj političkih stranaka na rad javnog sektora je izuzetno veliki. U tom smislu, *Pokrajina kroz svoj plan za borbu protiv korupcije može da propiše makar minimalne uslove i standarde za izbor članova upravnih i nadzornih odbora, kao i da uvede praksu obrazloženja uz svako pojedinačno rešenje o imenovanju i postavljenju.* Odgovornost upravnih i nadzornih odbora za dobro funkcionisanje organa javne vlasti suviše je velika da bi ovaj segment ostao u potpunosti neregulisan. Takva neregulisanost uzrokuje različite pojavne oblike korupcije, kao što su sukob interesa, trgovina uticajem i nepotizam.

25 O ovome je Agencija za borbu protiv korupcije pisala i u inicijativi za izmene i dopune Zakona o javnim preduzećima, koje su podnete resornom Ministarstvu u avgustu 2014. godine, a u kojoj je problem nedovoljne regulisanosti procedure izbora u javnim preduzećima koje osniva lokalna samouprava naveden kao jedan od identifikovanih problema. Detaljnije videti na http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/41-ostali-tekstovi/1103-rizici-od-korupcije-u-zakonu-o-javnim-preduzecima.html

4.2. Finansijski aspekt

Osim u upravljačkom i kadrovskom delu, između Pokrajine i organa javne vlasti koje ona osniva, sa stanovišta sprečavanja zloupotreba i borbe protiv korupcije, postoji i veoma važan odnos u procesu upravljanja finansijama i kontrolom nad trošenjem finansija. Pokrajina daje saglasnost na finansijske planove ovih organa javne vlasti, koji, u zavisnosti od izvora finansiranja, ulaze delom ili u celini u budžet Pokrajine. S obzirom na to da je upravljanje javnim finansijama posebno rizično za nastanak korupcije, na relaciji Pokrajina – organi javne vlasti koje ona osniva moraju se preciznije odrediti međusobne obaveze i odgovornost. Na ovoj relaciji neophodno je ustanoviti ujednačenu praksu, odnosno praksu po kojoj bi finansijski planovi budžetskih korisnika sadržali sve elemente koji bi obezbedili adekvatno upravljanje i kontrolu njihovih finansija. Na primer, finansijski planovi ne sadrže uvek precizne prikaze planiranih prihoda i rashoda, izvora finansiranja, obrazloženja prihoda i rashoda, kao ni nefinansijske pokazatelje učinaka planiranih aktivnosti. To govori i o odsustvu svesti o značaju adekvatnog i preciznog planiranja, ali i o mogućem svesnom izbegavanju da se finansijski podaci prikažu na način koji bi obezbedio kontrolu. Zbog toga, a sve u cilju otklanjanja zloupotreba i nepravilnosti, *pokrajinski akcioni plan bi trebalo da sadrži i meru usvajanja obavezujućeg uputstva za sastavljanje finansijskih planova koji bi bili takvi da mogu da obezbede adekvatnu kontrolu.*

5. Uzroci i oblici korupcije u upravljanju javnom svojinom Pokrajine

Prema Zakonu o javnoj svojini²⁶, Pokrajina je jedan od osnovnih titulara javne svojine u Republici Srbiji. Ovom nivou vlasti je data mogućnost sticanja, korišćenja, upravljanja, prenosa i nadzora nad javnom svojinom u njenom vlasništvu, što predstavlja složenu i odgovornu nadležnost, čije vršenje sadrži određene rizike za nastanak različitih oblika korupcije. Korupcija, naime, predstavlja zloupotrebu *javnih resursa*, među koje svakako spada i *javna svojina*. Ukoliko proces upravljanja javnom svojinom nije dobro regulisan, to može stvoriti uslove da se javna svojina koristi za ostvarivanje privatnih interesa onih koji njom upravljaju, direktno ili indirektno. Rizik za ovakv događaje je utoliko veći ukoliko svojinski odnosi između različitih nivoa vlasti još uvek nisu u potpunosti regulisani, jer je pomenutim zakonom Pokrajini tek od skoro (od 2011. godine) omogućeno raspolaganje sopstvenom imovinom.

Suštinu efikasne regulacije upravljanja javnom svojinom čine dva segmenta ovog procesa: prvi se odnosi na **(ne)postojanje akata** koji regulišu proces utvrđivanja (popisivanja) javne svojine, usklađivanja faktičkog sa knjigovodstvenim stanjem javne svojine, kao i akata kojima se vrše procesi sticanja, otuđivanja, raspolaganja i kontrole nad javnom svojinom koja je data na raspolaganje drugim licima. Iako pomenuti zakon do određenog nivoa reguliše ove obaveze, njime je značajan deo regulacije ovih procesa ostavljen u nadležnost Pokrajine. *Pokrajinski plan za borbu protiv korupcije je prilika i povod da svaki organ sistemski i ujednačeno posveti pažnju ovom problemu i da uspostavi jedinstvene, potpune i sveobuhvatne registre svoje imovine*; drugi segment u oblasti upravljanja javnom svojinom odnosi se na **nedostatak transparentnosti** u procesu raspolaganja javnom svojinom. Uspostavljanje registara javne svojine predstavlja jedan korak u ovoj oblasti, dok je omogućavanje javnosti uvida u one segmente ovih registara podjednako važan. U tom pravcu, *Pokrajina svojim planom za borbu protiv korupcije može predvideti objavljivanje registara javne svojine, registara javne svojine date na raspolaganje drugim licima, registra korisnika imovine date u zakup/korišćenje, registar onih kojima je zbog zloupotreba oduzeto pravo zakupa/korišćenja i tako dalje.*

Poseban segment ovog procesa odnosi se na uslove i proceduru davanja javne svojine Pokrajine na korišćenje drugim licima. Ovaj proces je neophodno obavljati procedurom javnog konkursa kada god je to moguće (iako Zakon omogućava i direktne pogodbe u određenim slučajevima), sa svim elementima koje javni konkurs podrazumeva. Osim toga, kontrola procesa mora biti potpuna i mora obuhvatiti kontrolu načina upravljanja i kontrolu (ne)naplaćenih potraživanja u smislu dugovanja za zakup.

26 „Službeni glasnik RS“, br. 72/11 i 88/13.

6. Uzroci i oblici korupcije koji nastaju realizacijom pojedinačnih projekata u aspektima rizičnim za nastanak korupcije

Pokrajina sprovodi različite vrste projekata, kako iz budžetskih sredstava, tako i iz sredstava donatora koji ulažu u različite aspekte razvoja i održivosti lokalnih i drugih zajednica na nivou Pokrajine. Svaki pojedinačni projekat, ukoliko njegova priprema, realizacija i održivost nisu regulisani, već su podložni određenoj diskreciji, nose opasnost od zloupotrebe sredstava u toku same realizacije projekta, kao i opasnost od korišćenja njegovih rezultata ukoliko način korišćenja tih rezultata nije regulisan. Pojedini donatori dodelu sredstava uslovljavaju prethodnom analizom i uvođenjem praktičnih principa „dobrog upravljanja“ u proces apsorbovanja doniranih sredstava i upravljanja rezultatima projekata, što predstavlja primer dobre prakse koji različiti nivoi vlasti mogu da iskoriste i ugrade u svoj sistem funkcionisanja²⁷. O čemu je, naime, reč? Ilustrativni primer za ovu vrstu rizika predstavljaju infrastrukturni projekti i to, na primer, projekti izradnje objekata od javnog interesa koji mogu imati i komercijalnu svrhu (na primer, sportska hala). Pre nego što se uđe u izgradnju ovakvog objekta, a zarad izbegavanja potencijalne korupcije, važno je sprovesti detaljnu analizu postojećeg pravnog okvira, regulisati međusobne odnose investitora, subjekta koji će dobiti objekat na upravljanje, definisati organizacioni model upravljanja objektom, utvrditi mogućnosti komercijalnog korišćenja objekta i kontrole nad njegovim upravljanjem i finansiranjem²⁸. Regulisanjem ovih elemenata unapred se smanjuje prostor da se zloupotrebi projekat od opšteg značaja, kako u fazi njegovog sprovođenja, tako i nakon toga.

Šta, konkretno, može biti sadržina pokrajinskog plana za borbu protiv korupcije u ovom smislu reči? Njime se može predvideti da se pre početka bilo kog pojedinačnog projekta koji sprovodi i čiji je korisnik neki od organa Pokrajine, bez obzira na to koji su izvori finansiranja tog projekta, uradi „*mapa puta*“ realizacije projekta, koja bi utvrdila šta sve nedostaje u procesu efikasnog, transparentnog i održivog sprovođenja projekta, kako sa stanovništa pravnog okvira, tako i organizacionih pretpostavki. Ova „*mapa puta*“ treba da bude urađena u skladu sa osnovnim principima dobrog upravljanja (odgovornost, transparentnost, efikasnost, učešće građana i nediskriminacija), čime se stvara sveobuhvatna brana od potencijalnih zloupotreba i korupcije. Plan izrade ove vrste analize treba da sadrži i ko je odgovoran za izradu, kao i za praćenje da li je sve ono što je tom „*mapom puta*“ propisano i urađeno.

27 Reč je o, na primer, Programu evropskog partnerstva sa opštinama – EU Progres, koji kroz ulaganje u razvoj lokalnih samouprava u različitim aspektima, potencira poštovanje principa dobrog upravljanja, čiji je jedan od osnovnih ciljeva i sprečavanje korupcije na lokalnom nivou. Videti detaljnije o tome na http://www.euprogres.org/komponente.php?id_programa=1

28 Videti o ovome detaljnije u publikaciji „Dobro upravljanje u primeni“, Program Ujedinjenih nacija za razvoj/ Kancelarija Ujedinjenih nacija za projektne usluge UNOPS, Beograd 2014, dostupno na <http://www.euprogres.org/biblioteka.php?id=46>; konkretno, u sprovođenju projekta koji je dat kao primer u analizi, utvrđeno je da je neophodno doneti: odluku o prenosu prava upravljanja objektom sa LS na turističku organizaciju (kojoj je u konkretnom slučaju dato pravo upravljanja), pravilnik o korišćenju sportskog objekta, pravila ponašanja, cenovnik usluga i tako dalje.

7. Odsustvo kontrole u procesima u kojima se prava i obaveze građana ostvaruju na relaciji „podnosilac zahteva - službenik“

U toku kontrole objektivnosti izrade planova integriteta, koju Agencija za borbu protiv korupcije sprovodi kao deo svoje nadležnosti, uočeno je da postoji veliki broj procedura u kojima građani ostvaruju svoja prava pred organima javne vlasti u kojima postoji samo „dvostrana komunikacija“ na relaciji podnosilac zahteva – službenik. Reč je o procesima u kojima se odlučuje o pravima i obavezama građana, uglavnom u upravnom postupku, u kom stranka podnosi zahtev sa određenom dokumentacijom, na osnovu koje službenik donosi odluku i određeni akt. Potencijalni problem ovakve vrste procedura može se desiti na više nivoa, a suština svih je odsustvo kontrole, koja bi došla ili od strane trećih, zainteresovanih lica (kajih nema u ovakvoj vrsti procedure, jer ne postoje druge zainteresovane strane koje bi bile upoznate sa predmetom) ili interno, od rukovodilaca ili neke druge instance (što se ne događa, jer se uglavnom smatra da za tim ili nema potrebe ili nema dovoljno kapaciteta). U takvoj situaciji se može desiti da stranka ne podnese potrebnu dokumentaciju, a da se odluči pozitivno i u njenu korist, jer sve ostaje između nje i službenika, koji na ovakvu vrstu postupanja može biti podstaknut različitim koruptivnim mehanizmima. Preporuke date u izveštajima o kontroli planova integriteta mogu se upotrebiti i za moguću sadržinu akcionog plana za borbu protiv korupcije. Naime, ovakva vrsta rizika se može otkloniti *uvođenjem sistema unakrsne, periodične i redovne kontrole predmeta, kako od strane rukovodilaca, tako i sistemom međusobne provere obrade ove vrste predmeta među službenicima koji ovakve predmete obrađuju*. Veoma je važno da ova vrsta kontrolnog mehanizma bude definisana kao pisana procedura, kako bi se izbeglo da se taj mehanizam zloupotrebi i pretvori u vrstu pritiska na rad službenika od strane rukovodilaca.

Problem sa ovom vrstom procedura je to što ne postoji precizna lista o kojim procedurama na nivou Pokrajine je reč. Zbog toga, zadatak tela nadležnog za praćenje primene antikorupcijskog plana treba da bude izrada uputstva/popisa ovih procedura u organima Pokrajine, kako bi se, nakon toga, za svaku od tih procedura sprovela opisana kontrolna mera otklanjanja rizika (forma kontrolne mere može biti deo modela samog plana). U ovom procesu je naročito važno imati u vidu neophodnost popisa ovakvih procedura u izvornim nadležnostima Pokrajine, odnosno nadležnostima u kojima ne postoji kontrola izdatih pojedinačnih akata od strane drugih instanci.

8. Rizici od korupcije u procesu raspodele budžetskih sredstava drugim korisnicima (lokalnim samoupravama, nevladinom i privatnom sektoru, pojedincima)

Svaki proces u kom organ javne vlasti vrši distribuciju javnih resursa predstavlja rizik za nastanak korupcije, po bilo kom osnovu i u čemu god da se ti resursi ogledaju, bilo je da je reč o bespovratnim sredstvima ili sredstvima koja se dodeljuju u vidu subvencija i kredita. Imajući u vidu da i pokrajinski nivo vlasti vrši različite oblike distribucije javnih resursa, veoma je važno da ovi procesi budu regulisani na način da se izbegne da ova sredstva završe u rukama a) onih koji njima upravljaju ili b) onih koji ne ispunjavaju uslove i kriterijume po kojima bi trebalo da ostvare svoje pravo na pristup javnim resursima. Ovu oblast je vrlo teško jednoobrazno regulisati, s obzirom na to da u okviru ove uopštene nadležnosti svaki organ javne vlasti na pokrajinskom nivou definiše svoje ciljne grupe, u skladu sa njihovim specifičnostima i odlučuje koje su to kategorije i koji su to načini za organizovanje pomoći koju neki subjekt dobija iz javnih izvora. Zbog toga, *pokrajinski plan za borbu protiv korupcije treba da predvidi mehanizam u okviru kog će svaki organ imati obavezu da identifikuje i reguliše ove procese i to na način da se usvoje/izmene oni propisi koji regulišu proces dodele sredstava i to tako da se obezbedi potpuna transparentnost postupka, uspostavljanje jasnih kriterijuma dodele sredstava i kontrola procesa.* Osim toga, pokrajinski antikorupcijski plan bi trebalo da ojača saradnju između pokrajinskih organa i predstavnika organizacija civilnog društva (na primer, u radu komisija, definisanju kriterijuma, kontroli procesa i trošenja dodeljenih sredstava). Iako se pokrajinski plan za borbu protiv korupcije uglavnom odnosi na pokrajinske organe, jedan od ciljeva ovog dokumenta treba da bude i povezivanje i bolja koordinacija različitih aktera na ostvarivanju zajedničkog interesa stanovništva Pokrajine.

Prvi korak u pravcu regulisanja ove oblasti u svakom organu javne vlasti koji ima ovu vrstu aktivnosti treba da bude uvođenje obaveze adekvatnog planiranja oblasti i ciljnih grupa koje će biti finansirane iz javnih izvora. Sprovođenje sopstvenih ili korišćenje postojećih istraživanja i analiza treba da bude obavezni osnov za usvajanje strateških planova, akcionih planova i operativnih planova (koji ne moraju imati takve nazive, ali čija suština treba da bude planiranje), a koji treba da budu osnov za donošenje konkretnih, pojedinačnih odluka o raspisivanju konkursa za dodelu sredstava, odnosno za finansiranje projekata. U postojećem sistemu, planiranje je karika koja uglavnom nedostaje, što omogućava diskreciono odlučivanje ili *ad hoc* odlučivanje o tome koje oblasti od javnog interesa ili koje ciljne grupe, organizacije ili institucije će biti podržane sredstvima iz javnih izvora. Ova vrsta obaveze može biti doneta i za više organa pokrajinske uprave koji su istog tipa, odnosno koji imaju iste ili slične mehanizme i ovlašćenja za raspodelu sredstava iz javnih izvora (na primer, sekretarijati kao jedna grupa, uprave kao druga itd.). Inače, temu adekvatnog planiranja su kroz popunjene upitnike identifikovali i predstavnici pojedinih organa koji su na ovaj način uzeli učešće u izradi ove

analize²⁹, što govori o svesti i potrebi da se ova oblast u narednom periodu reguliše.

Nakon uvođenja obaveze planiranja konkretnih aktivnosti pokrajinskih organa u okviru ove nadležnosti, potrebno je analizirati da li postoji i kakav je postojeći pravni okvir i praktični mehanizam koji reguliše te procese (na primer, da li postoje potrebni pravilnici). Konkretno, potrebno je uspostaviti ili unaprediti procedure sprovođenja konkursa na način da:

- 1) za to budu odgovorne komisije koje će imati svoje pravilnike o radu;
- 2) čiji će članovi biti podvrgnuti mehanizmima za upravljanje sukobom interesa (potpisivanjem izjave o sukobu interesa i izuzimanjem iz rada u komisijama kada sukob interesa postoji);
- 3) koje će javno objavljivati sve dokumente o svom radu;
- 4) na čije će odluke postojati pravo žalbe.

Dosadašnja praksa, odnosno informacije koje su prikupljene o toj praksi indikuje činjenicu da proces nije bio uvek dovoljno transparentan, da odluke koje su donošene nisu bile obrazlagane na način da javnost stekne poverenje da je proces adekvatno sproveden, kao i da oni koji smatraju da su oštećeni u procesu nisu imali mogućnost da ulože žalbu, odnosno prigovor³⁰. To se može promeniti time što će se na određene faze postupka primeniti upravni postupak, a što se može regulisati upravo internim aktima pojedinačnih organa javne vlasti koji u svojoj nadležnosti imaju bilo kakvu dodelu javnih sredstava.

Osim planiranja i sprovođenja konkursa, veoma je važno predvideti i jačanje procesa kontrole trošenja javnih sredstava, u smislu da je potrebno obezbediti ne samo računovodstveno-knjigovodstvenu kontrolu, već i kontrolu ispunjenosti planiranih ciljeva zbog kojih se dodeljuju sredstva iz javnih izvora. Kontrola trošenja sredstava koja se po raznim osnovama distribuiraju trenutno je jedan od najvećih nedostajućih koraka u pravcu obezbeđivanja racionalnog i na korupciju ili druge zloupotrebe otpornog procesa. Zbog toga, veoma je važno modelom pokrajinskog plana predvideti obavezu da se u internim aktima institucija koji regulišu ovaj proces (kao i donošenjem posebnih tehničkih uputstava o kontroli na osnovu internog akta) propišu mehanizmi kontrole, kao i sankcije za one slučajeve za koje kontrola ukaže na to da su se ne samo kršile odredbe pozitivnog zakonodavstva (na primer, nenamensko trošenje sredstava), već i da trošenje javnih resursa nije dovelo do očekivanih rezultata (na primer, uvođenje sistema negativnih referenci koje će biti javno objavljene).

Transparentnost procesa dodele sredstava moguće je unaprediti ne samo uvođenjem obaveza organa javne vlasti koji vrše dodelu sredstava da prošire krug

²⁹ Upitnik koji je popunila Uprava za kapitalna ulaganja Autonomne pokrajine Vojvodine.

³⁰ O ovome videti detaljnije u Mišljenju Pokrajinskog ombudsmana broj I-HM-1-41/14 od 12.11.2014.

Dostupno na <http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/postupci/misljenja-i-preporuke-sve.html?start=10>

koraka i dokumenata koje će objaviti, već i uvođenjem određenih obaveza primalaca sredstava koji su pravna lica. Na primer, internim aktima, kao i ugovorima o dodeli sredstava, moguće je propisati obavezu da se na Internet prezentaciji objavi informacija o izvoru, visini, nameni i osnovu primljenih sredstava, realizaciji aktivnosti i postignutim rezultatima. Na taj način se značajno povećava transparentnost trošenja javnih resursa u fazi nakon dodele sredstava, što je podjednako važno kao i obezbeđivanje transparentnosti u fazi raspisivanja konkursa i odlučivanja o dodeli sredstava, a na čemu je uglavnom do sada samo bio akcenat. Prilikom definisanja sadržaja internih akata koji treba da regulišu dodelu sredstava (bez obzira da li oni ne postoje ili postoje, ali ih je potrebno dopuniti), kao jednoj od aktivnosti u modelu antikorupcijskog plana, potrebno je navesti i te elemente. O tome, između ostalog, govore i odgovori dati u popunjenim upitnicima institucija³¹.

Posebnu pažnju u regulisanju ovog procesa treba obratiti na konkurse koje sprovodi Uprava za kapitalna ulaganja AP Vojvodine, kako zbog značaja projekata, tako i zbog iznosa sredstava koji se finansiraju kroz budžet ove institucije. U identifikovanju rizika koje je sprovedeno kroz popunjavanje upitnika od strane organa pokrajinske vlasti i uprave, naglašena je potreba da se dodatno radi na jačanju kriterijuma za izbor projekata koji se finansiraju iz ovog izvora, kao i da se ojačaju nadležnosti Uprave u procesu kontrole trošenja sredstava, odnosno realizacije projekata. Sve ovo se može regulisati internim aktima, odnosno pravilnicima i uputstvima, na način koji je opisan u ovom delu analize, a što važi i za sve druge organe javne vlasti na nivou Pokrajine.

31 Upitnik koji je popunio Pokrajinski sekretarijat za kulturu i informisanje.

9. Rizici od korupcije u upravljanju javnim finansijama

U nadležnosti organa Pokrajine nalazi se proces upravljanja sopstvenim javnim finansijama, koje su važne i neophodne sa stanovništa ostvarivanja nadležnosti Pokrajine, odnosno obezbeđivanja i ostvarivanja prava građana i drugih subjekata na njenoj teritoriji. Imajući u vidu da je upravljanje javnim finansijama naročito osetljivo sa stanovništa nastanka različitih oblika korupcije i to u različitim fazama (od planiranja, pa do realizacije), svaki operativni dokument koji se u najširem smislu reči bavi suzbijanjem korupcije treba da sadrži i određene mere u ovoj oblasti, nastale na osnovu identifikovanih rizika u dosadašnjoj praksi.

Prvi korak u ovom procesu je **usvajanje budžeta**. Budžet je neophodno usvajati u široko participativnoj i transparentnoj proceduri koja će omogućiti ne samo vidljivost procesa, već i mogućnost uticaja zainteresovanih strana i na sam proces i na dokument u fazi dok traje njegova izrada. Iako ova obaveza već postoji, neophodno je pokrajinskim antikorupcijskim planom predvideti dodatne mehanizme (odnosno ojačati postojeće) uz pomoć kojih će se sprovoditi kvalitetnija i opsežnija javna rasprava o nacrtu pokrajinskog budžeta. To je moguće učiniti na više različitih načina – od bolje teritorijalne disperzije procesa (na primer, održavanjem javnih rasprava koje bi se organizovale u lokalnim samoupravama - sedištima okruga i slično), pa do organizovanja užih javnih rasprava koje bi se odnosile na pojedine ciljne grupe koje neposredno ili posredno imaju određenu vezu sa budžetom (na primer, sektorski i prema budžetskim korisnicima – javne rasprave za zdravstvo, prosvetu, socijalnu zaštitu; ili po ciljnim grupama koje su budžetski korisnici u indirektnom smislu reči – privatni sektor, nevladin sektor, poljoprivrednici i slično). Osim održavanja rasprava (koje često poprimaju samo forme prezentacije i davanje odgovora na pitanja o dokumentu), potrebno je kreirati i delotvoran i efikasan mehanizam kojim će se 1) prikupljati komentari, sugestije i preporuke, 2) analizirati prikupljeni materijali i 3) davati obrazloženi odgovori na primljene materijale, bez obzira da li se oni usvajaju ili odbijaju (a naročito ako se odbijaju).

Drugi korak u upravljanju javnim finansijama je obezbeđivanje efikasnog i kontrolisanog realizovanja opredeljenih finansija, odnosno osiguravanje da budžetska sredstva na vreme, po zakonskom osnovu i u iznosu koji je pre toga utvrđen stignu do korisnika budžeta. Prema odgovorima iz upitnika koji su se odnosili na ovu oblast, navedene su određene teškoće u radu institucije koja se operativno bavi plaćanjima, a koje se mogu svesti na značajno diskreciono polje odlučivanja o dinamici i osnovama za plaćanja. S tim u vezi, potrebno je modelom antikorupcijskog plana za nivo Pokrajine predvideti analizu i izmenu akata koji se odnose na rad Sektora za trezor, a sa ciljem smanjenja diskrecionih ovlašćenja, donošenje dodatnih kriterijuma za donošenje određenih (operativnih) odluka i bolji sistem kontrole ovog dela upravljanja javnim finansijama.

10. Rizici od korupcije u procesu zapošljavanja u organima Pokrajine

Pravni okvir u kom se odvijaju pojedini važni procesi u pokrajinskim organima ostavlja značajan prostor za tumačenje ili postupanje koje nije uvek u javnom interesu, što je uzrok ili „drugo lice“ korupcije. Najbolji primer za ovo je regulisanje radnih odnosa, odnosno regulisanje sistema zapošljavanja, napredovanja i statusa službenika na ovom nivou. Zakon o radnim odnosima u državnim organima³², koji se primenjuje i na nivou Pokrajine, ne omogućava adekvatne odgovore na izazove sa kojima se suočava moderna uprava, niti prepoznaje određene tendencije i pojave, kao što su sukob interesa službenika i njegovo regulisanje, prijavu i postupanje po prijavama korupcije, kretanje u sistemu pokrajinske uprave koje je zasnovano na zaslugama, odnosno u skladu sa postavljenim ciljevima i učincima u radu³³. Neregulisanje ovih pojava ostavlja pokrajinske organe ranjivim na različite vrste koruptivnog delovanja i ponašanja, od zloupotreba javnih resursa u raspodeli radnih mesta (i prava koja pripadaju po osnovu korišćenja ovog javnog resursa), preko nepotizma, trgovine uticajem, političkih uticaja, zloupotrebe položaja i tako dalje³⁴.

Međutim, neadekvatan zakonski okvir ne može biti opravdanje i ne zabranjuje organima da interno urede proceduru zapošljavanja, ocenjivanja, napredovanja i odgovornosti zaposlenih na način da se otklone oni nedostaci koje zakon nije prepoznao u trenutku kada je usvojen. Neadekvatan zakonski okvir samo može biti izgovor za održavanje *status quo*, odnosno stanja koje je takvo da omogućava različite vrste nepravilnosti do kojih može doći. Zbog toga, neophodno je pokrajinskim planom za borbu protiv korupcije posebnu pažnju posvetiti uvođenju obaveze da svaki organ javne vlasti na nivou Pokrajine usvoji i primenjuje interni akt koji bi regulisao sledeće:

- 1) uvođenje obaveze javnih konkursa za zapošljavanje;
- 2) uvođenje sistema obaveznog testiranja kandidata, kako bi se osim formalnih, proveravala i stručna znanja, sposobnosti i veštine;
- 3) formiranje komisija koje bi sprovodile konkurse, a na koje bi se primenjivale odredbe o sukobu interesa;
- 4) omogućavanje prigovora na odluku o zapošljavanju;
- 5) punu transparentnost celog postupka;

32 „Službeni glasnik RS“, br. 48/91, 66/91, 44/98 - dr. zakon*, 49/99 - dr. zakon**, 34/2001 - dr. zakon, 39/2002, 49/2005 - odluka USRS, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona i 23/2013 - odluka US.

33 U trenutku pisanja dokumenta, postoji Nacrt zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, koji je izradilo Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, ali koji još uvek nije usvojen.

34 Interesantno je primetiti da je ovaj problem prepozao veliki broj onih organa pokrajinske uprave koji je Agenciji dostavio popunjen upitnik za identifikovanje rizika za nastanak korupcije.

Osim toga, u cilju adekvatnog regulisanja „kretanja“ zaposlenih u sistemu uprave u institucijama i smanjenja diskrecije u ovom procesu (a što, opet, može biti uzrok korupcije), potrebno je usvojiti i primenjivati interni akt koji bi regulisao:

- 1) sistem ocenjivanja zaposlenih;
- 2) sistem napredovanja zaposlenih u skladu sa postignutim rezultatima;
- 3) sistem propisivanja i utvrđivanja odgovornosti zaposlenih.

Prethodne procese moguće je regulisati ili tako što bi svaki organ usvojio interni akt koji bi na prethodno opisan način tretirao ovu oblast ili tako što bi se na nivou centralnih organa Pokrajine usvojilo određeno obavezujuće uputstvo po kom bi organi postupali.

11. Rizici od korupcije u specifičnim procesima ostvarivanja prava nacionalnih manjina-nacionalnih zajednica

Jedna od osobenosti Pokrajine koja utiče na ukupan kontekst funkcionisanja zajednice na ovom nivou je činjenica o postojanju i suživotu velikog broja različitih nacionalnih manjina i nacionalnih zajednica, koje uživaju određena prava po osnovu načela pozitivne diskriminacije. Ovo načelo se u postojećem pravnom i institucionalnom sistemu operacionalizuje kroz primenu različitih mehanizama kojima se organizacijama i pripadnicima nacionalnih manjina i nacionalnih zajednica omogućava da afirmišu svoj nacionalni identitet i posebnosti. Sa druge strane, svaka vrsta pozitivne afirmacije, odnosno regulisanja koje predstavlja „pozitivno isključivanje“ nosi određene rizike za zloupotrebu ovog načela, kako sa stanovišta ljudskih prava, tako i sa stanovišta nekih drugih principa, među kojima je i dobro upravljanje, pa i sprečavanje korupcije³⁵. Usled činjenice da u Vojvodini postoji veliki broj pripadnika nacionalnih manjina i zajednica, odnosno organizacija i institucija koje zastupaju i omogućavaju uživanje njihovih prava, neophodno je jedan deo pokrajinskog plana za borbu protiv korupcije posvetiti ovoj oblasti, kako se ne bi desilo da se određena javna ovlašćenja u obezbeđivanju ove grupe prava zloupotrebe za ostvarivanje bilo kakve privatne koristi.

Osim Ustavom i zakonima, nadležnosti Pokrajine u oblasti ostvarivanja prava nacionalnih manjina definisana su njenim Statutom, pre svega kroz 1) donošenje pokrajinskih propisa kojim se mogu ustanoviti dodatna prava nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica, kao i kroz 2) obezbeđivanje ravnomerne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u pokrajinskim organima³⁶. Ostvarivanje prava nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica i afirmisanje njihove inkluzije, sprovodi se, između ostalog i kroz postupke (su)finansiranja projekata, odnosno kroz obezbeđivanje sredstava iz javnih izvora za ovu namenu. Prema odgovorima iz upitnika koje su dostavili pojedini pokrajinski organi „postupak sufinansiranja manifestacija od značaja za nacionalne manjine - nacionalne zajednice zahteva dodatno i preciznije regulisanje“³⁷, kako bi se u ovoj oblasti sprečile zloupotrebe. Dodatno i preciznije regulisanje podrazumeva uspostavljanje jasne, transparentne procedure, objektivne kriterijume i efikasnu kontrolu procesa, što se može učiniti, pre svega, usvajanjem ili preciziranjem postojećih internih akata organa koji regulišu ovu oblast. Konkretno, modelom i finalnom verzijom pokrajinskog plana za borbu

35 Ekstremni primer u tom smislu reči, koji obesmišljava afirmativne mere i dovodi načelo pozitivne diskriminacije do svog suprotnog ekstrema je primer da je jedan Nacionalni savet izdavao „potvrde o nacionalnoj pripadnosti“, kao osnov za ostvarenje drugih prava pripadnika nacionalne manjine koju taj savet zastupa. Ne samo što je ovakav postupak, najblaže rečeno, problematičan sa stanovišta ljudskih prava, već se postavlja i pitanje načina i osnova izdavanja ovakvih potvrda, što može biti naročito rizično za koruptivne uticaje. Videti o tome detaljnije u Mišljenju pokrajinskog omudsmara broj I-NM-1-40/13 od 09.12.2013. godine, dostupno na: <http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/postupci/misljenja-i-preporuke-sve/prava-nacionalnih-manjina.html?start=5>

36 Statut AP Vojvodine, Službeni list AP Vojvodine, br. 20/14, član 21. i 22.

37 Upitnik koji je popunio Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine-nacionalne zajednice.

protiv korupcije neophodno je najpre izvršiti popis svih javnih politika - izdvajanja iz javnih izvora koja pokrajinski organi i institucije opredeljuju za finansiranje projekata po osnovu ostvarivanja posebnih prava nacionalnih manjina - nacionalnih zajednica; nakon toga, potrebno je propisati način na koji će se sprovoditi procedure u ovoj oblasti u svakom organu i instituciji koji imaju ovu nadležnost, odnosno koji sprovode ove politike. Na kraju, potrebno je u ove procedure ugraditi obavezne mehanizme kontrole, monitoringa i evaluacije, kako se ne bi desilo da se sredstva iz javnih izvora izdvajaju bez jasne slike o tome koju vrstu ciljeva i efekata je potrebno postići kada je u pitanju promocija i unapređenje prava nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica.

Kada je reč o obezbeđivanju jednake zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina - nacionalnih zajednica u institucijama i organima Pokrajine, ova oblast podrazumeva adekvatnu primenu ovog načelnog mehanizma u procesu zapošljavanja u organima javne vlasti Pokrajine, o čemu je već bilo reči u prethodnom poglavlju analize. Potrebno je prilikom usvajanja internih politika u procesu zapošljavanja uzeti u obzir i način na koji će se ostvariti jednaka zastupljenosti pripadnika različitih nacionalnih zajednica, pod jednakim uslovima i okolnostima za sve koji u tom procesu učestvuju.

Značajan deo ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina i nacionalnih zajednica je regulisan Zakonom o savetima nacionalnih manjina³⁸, kojim su definisane nadležnosti i izbor nacionalnih saveta na teritoriji Republike. Pokrajini su data značajna ovlašćenja u odnosu na one nacionalne savete čije je sedište na teritoriji Pokrajine³⁹ - sa stanovišta ovog dokumenta, vrlo je važno obratiti pažnju na ona ovlašćenja koja se odnose na finansiranje rada nacionalnih saveta, kao i na ulogu nacionalnih saveta u davanju mišljenja i predloga na javne politike koje se odnose na ostvarivanje prava nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica u oblasti obrazovanja, kulture i informisanja. Ono što je pokrajinskim planom za borbu protiv korupcije moguće i potrebno uraditi je sagledati potrebe i mogućnosti da se određene nedorečenosti i opštosti Zakona u procesima njegove primene oslobode potencijalnih rizika da dođe do nepravilnosti, zloupotreba i korupcije. Konkretno, s obzirom na to da nedostaci u regulativi postoje u oblasti potencijalnog sukoba interesa, neophodno je ustanoviti interne politike koje bi sprečile da nastane sukob interesa koji narušava poverenje javnosti u nepristrasnost javnih politika u ostvarivanju manjinskih prava; na primer, ukoliko je član nacionalnog saveta u isto vreme na čelu udruženja, organizacije ili javne ustanove, potrebno je ograničiti ili onemogućiti da udruženje, organizacija i javna ustanova na čijem je on čelu (pa i čiji je član) dobije sredstva iz javnih izvora o kojima je taj isti nacionalni savet, čiji je on član, prethodno dao preporuku ili mišljenje o nameni i iznosu korišćenja budžetskih sredstava. Ovakvo ograničenje svaki organ javne vlasti može uvesti kroz svoje interne politike, kroz potpisivanje izjava o nepostojanju sukoba interesa i

38 „Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 20/14 - odluka US i 55/14.

39 Od ukupno 21 nacionalnog saveta nacionalnih manjina, 14 ima sedište na teritoriji Pokrajine (Izvod iz registra nacionalnih saveta nacionalni manjina, dostupno na <http://www.mduls.gov.rs/struktura-sektor-za-ljudska-i-manjinska-prava.php>)

mehanizma za upravljanje sukobom interesa onda kada se on utvrdi u konkretnim slučajevima. Ovakve mere bi u velikoj meri doprinele jačanju poverenja javnosti u objektivno i racionalno postupanje i nacionalnih saveta i organa javne vlasti na nivou Pokrajine.

Kada je reč o finansiranju rada nacionalnih saveta u delu u kom se sredstva izdvajaju iz pokrajinskog budžeta, neophodno je sagledati mogućnosti i uvesti praksu da se za sredstva iz javnih izvora konkuriše programskim, odnosno projektnim budžetima. Javna izdvajanja za rad nacionalnih saveta, kao i za sve druge subjekte, moguće je pratiti i kontrolisati jedino kroz detaljno projektno budžetiranje, odnosno kroz planiranje trošenja sredstava. Osim toga, na ovaj način je moguće pratiti efekte i meriti rezultate njihovog rada, što nije samo zahtev koji se postavlja sa stanovišta antikorupcijskih politika, već i sa stanovišta racionalnog, svrsishodnog i opravdanog trošenja javnih resursa u javnom interesu. Ovaj element može svoje mesto naći u modelu i budućem pokrajinskom planu za borbu protiv korupcije.