



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

Пројекат за одговорну власт



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Методологија за праћење и извештавање о примени локалног антикорупцијског плана

новембар 2019. године

За издавача:

УСАИД-ов Пројекат за одговорну власт
Агенција за борбу против корупције

Дизајн и прелом:

АТЦ Београд

Израда ове публикације омогућена је уз подршку америчког народа путем Америчке агенције за међународни развој (УСАИД). Садржај публикације је искључиво одговорност *Cecchi and Company Consulting-a* и не представља нужно ставове УСАИД-а или Владе САД.

Садржај

| | |
|---|----|
| УВОД | 3 |
| ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ПРАВНОГ ОКВИРА ЗА ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О ПРИМЕНИ ЛАП-А... 4 | |
| 1. ОБАВЕЗЕ И ОДГОВОРНОСТИ АКТЕРА УКЉУЧЕНИХ У ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О ПРИМЕНИ ЛАП-А | 7 |
| 2. ПОСТУПАК ПРАЋЕЊА ПРИМЕНЕ ЛАП-А..... | 9 |
| 2.1. ПРАЋЕЊЕ ЛАП-А НА НИВОУ АКТИВНОСТИ | 10 |
| 2.2. ПРАЋЕЊЕ ЛАП-А НА НИВОУ МЕРА | 10 |
| 2.3. ПРАЋЕЊЕ ЛАП-А НА НИВОУ ЦИЉА..... | 11 |
| 2.4. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРИМЕНЕ ЛАП-А У ДАТОЈ ОБЛАСТИ | 13 |
| 2.5. ФОРМУЛИСАЊЕ ПРЕПОРУКА..... | 14 |
| 3. ПРИКУПЉАЊА ПОДАКА И ИНФОРМАЦИЈА О СТАЊУ И СТАТУСУ СПРОВОЂЕЊА ЛАП-А ИЗ АЛТЕРНАТИВНИХ ИЗВОРА ИНФОРМАЦИЈА | 15 |
| 4. ИЗВЕШТАВАЊЕ О ПРИМЕНИ ЛАП-А..... | 17 |
| 4.1. ПЕРИОДИЧНИ ИЗВЕШТАЈИ О СПРОВОЂЕЊУ АКТИВНОСТИ И МЕРА ИЗ ЛАП-А | 17 |
| 4.2. ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ АКТИВНОСТИ И МЕРА ИЗ ЛАП-А..... | 19 |
| 4.3. ФИНАЛНИ ИЗВЕШТАЈ О ПРИМЕНИ ЛАП-А..... | 20 |
| 5. ПОКРЕТАЊЕ СОПСТВЕНИХ ИНИЦИЈАТИВА, ПРУЖАЊЕ САВЕТА И МИШЉЕЊА У ВЕЗИ СА ПРИМЕНОМ ЛАП-А И РЕАГОВАЊА НА НЕПОШТОВАЊЕ ИЛИ НЕПРИМЕЊИВАЊЕ ЛАП-А | 23 |
| 6. НАЧИН ПРЕДЛАГАЊА РЕВИЗИЈЕ ЛАП-А У СКЛАДУ СА ПРОМЕНАМА УТВРЂЕНИМ У ТОКУ ПРИМЕНЕ И ПРАЋЕЊА..... | 25 |
| 7. УКЉУЧЕНОСТ ДРУГИХ АКТЕРА И ЈАВНОСТИ У ПРАЋЕЊЕ ПРИМЕНЕ ЛАП-А..... | 27 |
| 8. УСПОСТАВЉАЊЕ БАЗЕ ПОДАКА ЗА ПРАЋЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ЛАП-А..... | 28 |
| ПРИМЕР МОНИТОРИНГА ЛАП-А | 29 |

УВОД

Свака јавна политика треба да садржи механизме **за праћење спровођења активности** које су том политиком предвиђене (**мониторинг**), као и механизме **за праћење испуњености циљева**, односно процену ефеката које је та јавна политика постигла (евалуација). Ови механизми су подједнако важни као и само спровођење тих политика, јер је једино на тај начин могуће дати одговор на питање да ли је јавна политика испунила сврху због које је усвојена и због које се спроводи.

Локални антикорупцијски план (у даљем тексту: ЛАП), као стратешка локална јавна политика за спречавање корупције и унапређење одговорног и доброг управљања, већ у току свог планирања трасира пут и предвиђа механизме за његово праћење. Наиме, Модел локалног антикорупцијског плана (у даљем тексту: Модел) као саставни део садржи област под називом **Обезбеђивање правних, институционалних, организационих и техничких претпоставки за координацију спровођења и праћење примене ЛАП-а**, а која предвиђа успостављање механизма за:

- 1) Координацију примене ЛАП-а унутар и између органа ЈЛС и њихових организационих јединица,
- 2) Формирање независног тела за праћење примене ЛАП-а (у даљем тексту: Тело).

Осим тога, Модел као меру број 17.1.6. предвиђа и обавезу усвајања акта о праћењу примене ЛАП-а како би се ова активност спроводила на систематски, организован и унапред предвидив и предвиђен начин. Модел није отишао даље од начелног прописивања ове обавезе, **али се у пракси појавила потреба за израдом Методологије за праћење и извештавање о примени ЛАП-а** (у даљем тексту: Методологија) **коју ће свака ЈЛС, односно свако тело усвојити као такву и/или инкорпорирати у своје интерне акте о праћењу спровођења ЛАП-а** онако како су они предвиђени Моделом и сваким појединачним ЛАП-ом.

Важно је напоменути да се Методологија за праћење и извештавање о примени ЛАП-а заснива на методологији израде ЛАП-а. Другим речима, примена Методологије подразумева да је ЛАП урађен у складу са Моделом и да садржи све неопходне елементе које Модел предвиђа, не само формално, већ и суштински. Уколико ЛАП не садржи елементе дате Моделом или они нису адекватно одређени у току израде ЛАП-а, Методологија неће бити у потпуности применљива. У том смислу се ЈЛС и тела за праћење примене ЛАП-а позивају да пре примене Методологије провере да ли ЛАП садржи све неопходне елементе и изврше ревизију ЛАП-а уколико он не садржи елементе који су неопходни за праћење његове примене.

ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ПРАВНОГ ОКВИРА ЗА ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О ПРИМЕНИ ЛАП-А

У циљу обезбеђивања систематског приступа у праћењу и извештавању о примени ЛАП-а, а у складу са препорукама из Модела, препоручује се усвајање интерног правног акта којим би се дефинисале активности, обавезе и одговорности свих актера укључених у овај процес. То се може учинити усвајањем акта о праћењу и извештавању који би детаљније дефинисао/предвидео елементе препоручене у овој Методологији.

Важно је напоменути да Методологија даје смернице за могуће и пожељне елементе акта, као и за друге елементе који се односе на праћење и извештавање о примени ЛАП-а, а које свака ЈЛС може да прилагоди својим специфичностима и потребама.

2.1. Усвајање акта о праћењу примене ЛАП-а

Мера 17.1.6. из Модела ЛАП-а предвиђа да „тело за праћење примене ЛАП-а, у сарадњи са надлежним органима и службама ЈЛС, усваја акт којим се прописује начин праћења ЛАП-а...” и даје основне елементе тог акта који су обрађени у овој Методологији са илустрацијом, односно практичним примером који је њен саставни део.

Имајући у виду сложеност механизма мониторинга и велики број укључених актера, од којих неки припадају систему локалне самоуправе као таквом (одговорни субјекти, координатор), док су неки у свом раду релативно независни од тог система (Тело), пожељно је да акт о праћењу примене ЛАП-а усвоји скупштина ЈЛС као њен највиши орган, позивајући се на Одлуку о усвајању ЛАП-а или на Одлуку о образовању Тела. На тај начин би се осигурало да сви органи и службе ЈЛС буду обухваћени обавезама из овог акта; другим речима, уколико би Тело усвојило акт о праћењу, могло би се поставити питање да ли би оно и на који начин могло да прописује обавезе другим органима и службама ЈЛС у погледу примене Методологије. Слична ситуација би се могла догодити и да акт о праћењу усвоји, на пример, општинско/градско веће или начелник општинске/градске управе; али, питање је да ли би акт који би донео неки од ових органа могао да наметне обавезе свим одговорним субјектима. Због тога би највећу снагу и легитимитет имао акт који би усвојила скупштина, иако Модел, у тренутку у ком је рађен, у Мери 17.1.6. нуди решење „заједничког усвајања” акта о праћењу ЛАП-а, што је недовољно јасно решење.

Тело може да усваја и друга акта која су важна за његов рад, као што су, на пример: Правилник/Пословник о раду, Годишњи програм/план рада и Етички кодекс.

Правилником/Пословником о раду се регулишу рад и одлучивање Тела, права и дужности чланова Тела, припрема и сазивање седнице, ток седнице, руковођење седницом и одлучивање, као и друга техничка и организациона питања од значаја за рад Тела.

Годишњи програм/план рада представља акт којим Тело планира своје активности на годишњем нивоу, на основу акта/методологије за праћење примене ЛАП-а, а које обухватају не само активности на праћењу ЛАП-а, већ и друге могуће активности (на пример, јавне кампање, едукативне активности, организацију догађаја из области антикорупције и слично, у складу са могућностима и капацитетима).

Етички кодекс представља акт којим се промовишу начела/вредности и који се доноси у циљу дефинисања стандарда професионалног понашања чланова Тела.

2.2. Садржај акта о праћењу примене ЛАП-а

С обзиром на то да у процесу праћења и извештавања учествује велики број актера из ЈЛС, Методологија (а тиме, последично, и акт који би се усвојио на основу Методологије) обухвата следеће елементе:

1. Обавезе и одговорности актера укључених у праћење и извештавање о примени ЛАП-а;
2. Поступак праћења примене ЛАП-а;
3. Прикупљање података и информација о стању и статусу мера и активности прописаних ЛАП-ом из званичних и алтернативних извора информација;
4. Покретање сопствених иницијатива, пружање савета и мишљења у вези са применом ЛАП-а и реаговања на представке поднете због сумње у непоштовање или непримењивање ЛАП-а;
5. Извештавање о примени ЛАП-а;
6. Начин предлагања евентуалне ревизије ЛАП-а у складу са променама утврђеним у процесу праћења (услед промена правног оквира, околности у ЈЛС или у складу са установљеним проблемима и изазовима у примени ЛАП-а);
7. Укљученост других актера и јавности у праћење примене ЛАП-а;
8. Успостављање базе података за праћење реализације ЛАП-а.

У наставку Методологије је дат детаљнији опис сваке од наведених целина.

1. ОБАВЕЗЕ И ОДГОВОРНОСТИ АКТЕРА УКЉУЧЕНИХ У ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О ПРИМЕНИ ЛАП-А

Праћење (мониторинг) примене ЛАП-а је систематично и континуирано сакупљање, анализирање и презентовање података о процесу примене ЛАП-а у сврху мерења напретка у извршењу активности, спровођењу мера и остварењу постављених циљева, уз помоћ утврђених индикатора, као и предузимања одговарајућих корективних мера ради квалитетније примене ЛАП-а и остварења очекиваних резултата у циљу смањења ризика од настанка корупције. У процес су укључени следећи актери уз опис њихових обавеза и одговорности.

- 1) **Одговорни субјекти** су дефинисани самим ЛАП-ом и задужени су за извршавање мера и активности у оквиру одговарајућих области, на начин и у року прописаном ЛАП-ом, као и за достављање података и редовно информисање координатора о примени ЛАП-а (*или директно уношење података у централизовану базу из свог делокруга одговорности, у зависности од начина на који ЈЛС организује прикупљање и систематизовање података о реализацији ЛАП-а, о чему ће бити више речи на крају овог дела Методологије*). Дужни су и да благовремено обавештавају координатора о препрекама, проблемима, изменама у приступу или начину извршења обавеза из ЛАП-а, као и о разлозима за кашњење у реализацији активности и мера у односу на планиране рокове. Одговорни субјекти имају обавезу да благовремено достављају припремљене документе и доказе о извршењу обавеза координатору ЛАП-а, који их затим обједињује и прослеђује на разматрање Телу, као и да поступају по питањима и препорукама Тела у циљу унапређења ефикасности, начина и квалитета примене ЛАП-а. Одговорни субјекти могу да иницирају и измену ЛАП-а у складу са својим искуством и праксом у његовој имплементацији.
- 2) **Координатор ЛАП-а** је лице запослено у органу ЈЛС које је задужено за прикупљање и обједињавање информација и документације **о спровођењу активности** из ЛАП-а, за подсећање одговорних субјеката на поштовање рокова прописаних ЛАП-ом, као и за посредовање у комуникацији и размени информација између одговорних субјеката и чланова Тела. Координатор редовно комуницира са одговорним субјектима, прати њихов рад на примени ЛАП-а и подсећа одговорне субјекте на рокове. Координатор формира сопствену базу података о мерама, активностима, роковима и одговорним субјектима, са статусом сваке мере и активности, како би посао координације могао бити квалитетно обављен. Дакле, координатор ЛАП-а представља спону између субјеката одговорних за реализацију ЛАП-а и Тела, благовремено прикупља, обједињује и доставља члановима Тела податке, документацију и друге неопходне материјале у складу са прописаном динамиком.

- 3) **Тело за праћење примене ЛАП-а** је независно тело чији су чланови изабрани на јавном конкурс (као што је предвиђено Моделом), а које има следеће надлежности: усваја акта о свом раду, утврђује интерну поделу улога и одговорности за праћење одређених области, активности и мера, одржава редовне седнице и тематске састанке отворене за јавност, позива гостујуће говорнике, стручна лица, представнике организација цивилног друштва, институције од значаја за локалну заједницу, представнике медија и друге битне актере на тематске седнице, консултује алтернативне изворе података, прегледа и анализира податке, информације о току процеса, поштовању рокова и напретку у примени ЛАП-а, прати реализацију активности, мера и циљева из ЛАП-а, анализира и даје квалитативну оцену реализованих активности, мера и постигнутих резултата и квалитативну оцену пристиглих докумената који су резултат примене ЛАП-а (достављених од стране координатора примене ЛАП-а), припрема периодичне извештаје које упућује одговорним субјектима за реализацију мера и активности, јавно представља резултате примене ЛАП-а и информише медије о свом раду, даје препоруке за унапређење, прима представке о непримењивању или кршењу ЛАП-а, прима предлоге и иницијативе грађана и других заинтересованих страна и поступа са њима на начин и у року прописаном актом о праћену примене ЛАП-а, промовише иницијативе за сузбијање корупције у локалној заједници, информише доносиоце одлука на локалном нивоу о проблемима и изазовима у области борбе против корупције и предлаже иновативна решења, унапређења и ревидирање ЛАП-а, скупштини града/општине доставља и представља годишњи и финални извештај о праћењу и обавља друге послове који се односе на праћење и извештавање о примени ЛАП-а.
- 4) **Технички секретар Тела** је лице запослено у органу ЈЛС које пружа професионалну, стручну и административно-техничку подршку Телу, организује састанке и друге активности Тела, учествује у припреми позивних писама и дневног реда за редовне седнице и тематске састанке (отворене седнице) Тела, учествује у припреми материјала за рад чланова Тела, учествује у прикупљању информација из алтернативних извора података, води записник и учествује у припреми извештаја о одржаним редовним седницама и тематским састанцима Тела, прикупља и води евиденцију о пристиглим представкама, захтевима, предлозима и иницијативама грађана и чланова Тела, учествује у припреми података, информација, текстова и документације о раду Тела за објављивање на веб-сајту града/општине и, по потреби, обезбеђује другу техничку и професионалну подршку Телу. *Ангажовање техничког секретара је обавеза ЈЛС, иако ово лице суштински сарађује са Телом.* Ангажовање техничког секретара спада у обавезу ЈЛС дефинисану тачком 17.1.4. Модела ЛАП-а.
- 5) **Скупштина града/општине** на првој наредној седници након пријема извештаја о спровођењу ЛАП-а расправља о извештају и доноси закључак о расправи.

2. ПОСТУПАК ПРАЋЕЊА ПРИМЕНЕ ЛАП-А

Праћење примене ЛАП-а представља:

1. Утврђивање онога што је спроведено у односу на оно што је предвиђено;
2. Оцену о испуњености онога што је спроведено, и то: 1) у року и 2) на начин како је планирано (оцена квалитета спроведеног);
3. Констатацију (евентуалног) одступања и анализу разлога одступања, било у смислу рокова, било у смислу начина на који је нешто планирано/спроведено.

За анализу усклађености и оцену испуњености Тело користи индикаторе дефинисане ЛАП-ом.

У ЛАП-у се наводе три врсте индикатора који су везани за различите елементе ЛАП-а, а који мере различите ствари и имају различиту форму. Дефиниције свих индикатора су дате у Моделу, као и у конкретним ЛАП-овима; стога се у Методологији нећемо детаљније бавити њима, већ више њиховом међусобном везом и њиховом улогом у праћењу примене ЛАП-а.

Више реализованих активности води ка испуњењу мере, а више мера ка испуњењу постављеног циља; исту логику прате и индикатори – група испуњених индикатора активности говори о испуњености мере, као што и више показатеља испуњености мера води ка констатацији да је испуњен један циљ ЛАП-а.

Табеларни приказ међусобног односа и везе индикатора из ЛАП-а и одговорних за праћење/оцену испуњености/извештавање

| Циљ | Мера | Активност |
|---|---|------------------------|
| Индикатор циља Базна вредност индикатора Циљана (пројектована) вредност индикатора | ← Индикатор испуњености (квалитета) мере | ← Индикатор активности |
| | | ← Индикатор активности |
| | | ← Индикатор активности |
| | | ← Индикатор активности |
| | ← Индикатор испуњености (квалитета) мере | ← Индикатор активности |
| ↑ | ↑ | ↑ |
| Тело за праћење примене ЛАП-а | Тело за праћење примене ЛАП-а | Координатор |
| Ко прати/даје оцену испуњености/извештава? | | |

2.1. ПРАЋЕЊЕ ЛАП-а НА НИВОУ АКТИВНОСТИ

На основу извештаја, података и докумената које добије од координатора/одговорних субјеката, Тело само потврђује да ли су активности реализоване, односно да ли је испуњен индикатор активности. **Индикатори активности су једна врста техничког елемента приликом процене кључног индикатора, а реч је о индикатору мере.** Другим речима, није неопходно да се извештавање врши на нивоу активности, нарочито имајући у виду да је у великом броју ЛАП-ова једна мера операционализована само кроз једну активност, као и да је активност често само у другом облику формулисана мера (као конкретно предузет корак у правцу испуњавања активности – на пример: *усвојити акт – усвојен акт* и слично).

2.2. ПРАЋЕЊЕ ЛАП-а НА НИВОУ МЕРА

За праћење спровођења ЛАП-а и извештавање кључни елементи су **МЕРЕ И ИНДИКАТОРИ ИСПУЊЕНОСТИ (КВАЛИТЕТА) МЕРЕ.** Другим речима, на основу извештаја, података и докумената које добије од координатора/одговорних субјеката, Тело анализира да ли је мера испуњена у складу са елементима датим у индикатору испуњености (квалитета) мере.

Уколико анализа покаже да су активности/мере у потпуности спроведене тако да садрже **све** оно што је описано у индикатору испуњености (квалитета) мере, Тело оцењује да је мера **испуњена**.

На пример, уколико активност/мера предвиђа усвајање неког акта, индикатор мере садржи опис елемената које, садржински, тај акт треба да има. Улога Тела је да анализира – упореди:

- 1) усвојен акт са
- 2) елементима из индикатора како би могло да оцени испуњеност мере. Више о овоме видети у примеру.

Уколико анализа покаже да су активности/мере спроведене тако да **углавном/ делимично** садрже оно што је описано у индикатору испуњености (квалитета) мере, Тело оцењује да је мера **делимично испуњена, уз обавезну анализу и приказ одступања и разлога за стварање јаза између спроведене мере и индикатора њене испуњености.** Веома је важно приказати ову врсту одступања, јер се на основу тога могу објаснити (не)оправданост спроведене мере, односно начина на који је спроведена, дати додатне препоруке одговорном субјекту, али и извршити ревизија и допуна самог ЛАП-а у перспективи. Тело може констатовати и да **није могуће дати оцену испуњености мере.** Категорија „није могуће дати оцену испуњености“ значи да Тело није дошло до релевантних података о томе да ли су се активности које потпадају под одређену меру уопште реализовале или нема довољно података о томе да ли су реализоване на

начин предвиђен ЛАП-ом. Другим речима, на основу информација којима располаже (односно, не располаже), у оваквим случајевима Тело није у могућности да обезбеди недвосмислену оцену о томе да ли је мера испуњена или није.

Оцене о испуњености мера треба да буду различите у различитим типовима извештаја које Тело израђује, о чему ће више речи бити у делу који се бави извештавањем о примени ЛАП-а.

Друга важна ствар која је предмет праћења спровођења ЛАП-а односи се на **рокове**. Наиме, важно је да Тело приликом процене статуса мере која је оцењена као испуњена констатује да ли је мера испуњена **у року** (онда када је испуњена последња активност, уколико се једна мера састоји из више активности) или **ван/након истека рока**, као и да констатује разлоге за кашњење, упуту додатно питање координатору/одговорном субјекту за разлоге кашњења и слично. Информације о кашњењу могу бити важне како за анализу спровођења ЛАП-а, тако и за анализу његовог (не)адекватног планирања и потенцијалне ревизије.

Као што је то наведено у делу о извештавању, Тело приликом анализе и оцене мера узима у обзир **само оне мере из ЛАП-а чији је рок истекао**. Уколико се једна мера састоји од више активности, од којих неке припадају једном, а друге наредном извештајном периоду, Тело констатује (не)испуњеност активности које су обухваћене тим периодом.

2.3. ПРАЋЕЊЕ ЛАП-а НА НИВОУ ЦИЉА

Праћење спровођења ЛАП-а се завршава проценом испуњености циља – циљ је испуњен онда када је реализовано и испуњено више мера које воде ка том циљу. За процену испуњености циља Телу су на располагању како индикатор циља, тако и нешто што се зове **базна (полазна, почетна) и пројектована вредност индикатора циља**, а које представљају конкретизацију и одређеним квалитативним или квантитативним подацима дефинисану промену која треба да се деси¹. Тело треба да, након спровођења мера у оквиру једног циља, констатује да ли је та промена настала или није. Уколико није, потребно је анализирати и дати образложење због чега није дошло до те промене (поново на основу додатних питања одговорним субјектима, на основу алтернативних извора информација и слично).

Са становишта **начина прикупљања података о реализацији циља** (времена прикупљања, извора података), односно о разлици између почетног и пројектованог стања, постоје две врсте података које подразумевају различит ангажман и активности Тела:

¹ Као што је наведено на почетку документа, ово подразумева да су базне и пројектоване вредности индикатора циља адекватно и квалитетно одређене у току израде ЛАП-а. Уколико оне недостају или нису добро пројектоване, потребно је ревидирати ЛАП како би Методологија праћења била спроводива.

- 1) **Подаци до којих се долази у току спровођења мера.** До ове врсте података се релативно лако долази, јер их садрже извештаји о реализацији мера и активности. Типичан пример ове врсте података је број јавних политика (аката, докумената) које је потребно усвојити како би се довршио недовољан или неадекватан правни оквир у једној области, односно постигао циљ да се тај оквир доврши. Једноставним „пребројавањем“ тих политика констатује се да ли су усвојени они које пројектована вредност индикатора циља предвиђа.
- 2) **Подаци које је потребно прикупити мимо процеса испуњавања мера.** До ове врсте података је потребно доћи из извора који нису производ реализације одређене мере, већ се налазе на неком другом месту, односно у другим изворима. Типичан пример ове врсте података је број поступања надлежних органа/служби ЈЛС у одређеној области пре и након реализације мера у оквиру једног циља како би се утврдило да ли је дошло до повећаног поступања и већег ангажмана појединих инстанци ЈЛС у превенцији корупције.

Са становишта **врсте (типа) података** о реализацији циља, подаци могу бити квантитативни и квалитативни:

- 1) **Квантитативни подаци о реализацији циља** – на пример, *број* јавних политика, аката, докумената, поступања, програма, процедура.
- 2) **Квалитативни подаци о реализацији циља** – на пример, *карактер/квалитет* јавних политика, докумената, поступања, програма, процедура, појава.

Када се „укрсте“ начин прикупљања података о испуњености циља (односно о времену у ком се прикупљају и изворима) са врстом (типом) података, добијају се четири могућа типа података које је потребно да Тело прикупи да би могло да оцени испуњеност циља.

Табеларни приказ односа начина прикупљања података и врсте података о испуњености циља

| | Начин прикупљања података о испуњености циља | |
|---|---|--|
| Врста (тип) података о испуњености циља | Квантитативни подаци до којих се долази у току спровођења мера (<i>пример: број постојећих/ усвојених јавних политика</i>) | Квалитативни подаци до којих се долази у току спровођења мера (<i>пример: карактер постојећих/ усвојених јавних политика</i>) |
| | Квантитативни подаци који се налазе у изворима који нису у вези са испуњавањем мера (<i>пример: број поступања неког органа ЈЛС пре и након реализације мера</i>) | Квалитативни подаци који се налазе у изворима који нису у вези са испуњавањем мера (<i>пример: карактер поступања неког органа ЈЛС пре и након реализације мера</i>) |

Важно је да Тело у току прављења свог плана рада анализира и утврди: 1) који је то тип података потребно прикупљати и 2) у ком тренутку је могуће прибавити одређене податке како би се могла дати оцена испуњености циља. Ово је нарочито важно код оних података до којих се не долази на основу реализованих мера, већ из других извора – на пример, број или карактер поступања у појединим областима *пре и након* реализације мера је нешто што надлежне службе можда немају или не воде на начин на који је потребно Телу за рад, па је потребно упутити захтев за прикупљањем и анализом тих података пре него што дође до оцене реализације циља.

Често се дешава да је за једну исту меру, односно за различите активности у оквиру ње, потребно више консултовања између Тела, координатора и одговорних субјеката. Због тога Методологија предвиђа да је извештавање и праћење спровођења ЛАП-а *процес*, а не мерење стања у једном тренутку, и препоручује постојање више фаза извештавања које служе да се ЛАП спроведе **на најбољи могући начин**. Циљ праћења примене ЛАП-а није, дакле, да се одговорни субјект прозове и позове на одговорност због тога што нешто није урађено на начин како је предвиђено, већ да то што је предвиђено буде урађено, а што је сврха ЛАП-а. Због тога је и важно да се састављају периодични извештаји и да постоји редовна комуникација између Тела, координатора и одговорних субјеката, како би се у току једне године примене ЛАП-а (или његовог важења) дошло до најбољег могућег решења у датој области. Више о свему овоме се може видети у делу који описује извештавање о примени ЛАП-а и примеру који илуструје процес мониторинга.

2.4. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРИМЕНЕ ЛАП-А У ДАТОЈ ОБЛАСТИ

Годишњи и/или Финални извештај о примени ЛАП-а би, у областима у којима је то могуће и у којима Тело има капацитете за то (самостално или у сарадњи са спољним учесницима – експертима, организацијама цивилног друштва и слично), требало да садржи и информације о ефектима ЛАП-а. Анализа ефеката ЛАП-а говори о испуњености сврхе постојања и примене ЛАП-а, која се састоји у томе да се **умање ризици од корупције и настанка неправилности, да се унапреди рад локалне самоуправе и осигура заштита јавног интереса локалне заједнице**.

Анализа ефеката је врло сложен процес, који не би требало да буде примарни посао Тела. Ипак, ако и када постоје информације о ефектима или се оне могу релативно једноставно прикупити, анализирати и представити, Тело би требало да искористи могућност да оцени да ли је и у којој мери ЛАП испунио своју сврху. Суштински, анализа ефеката се ради само за оне области/циљеве/мере које су испуњене и за које Тело, самостално или у партнерству са другим актерима, има капацитете да спроведе ту врсту анализе.

За анализу ефеката је важно утврдити нешто што се зове **почетно стање у области (баселине)** како би се ефекти уопште могли пратити, мерити и анализирати. Почетно стање се може утврдити на почетку примене ЛАП-а, потом прикупљањем доступних

информација и истраживања која су рађена пре почетка примене ЛАП-а, као и у току његове примене, али свакако пре почетка примене решења која су прописана појединим мерама. Један од могућих приступа у анализи ефеката ЛАП-а дат је у примеру који илуструје мониторинг примене ЛАП-а.

2.5. ФОРМУЛИСАЊЕ ПРЕПОРУКА

Један од важних исхода праћења примене ЛАП-а, осим констатовања испуњености мера и циљева, треба да да буде и пружање препорука за унапређење у датој области. Препоруке могу имати врло различиту форму, у зависности од резултата праћења ЛАП-а, а оно на шта Тело треба да обрати пажњу приликом њиховог формулисања је да:

- препоруке буду реалне и оствариве у односу на контекст, надлежности, могућности и капацитете оних којима су упућене;
- буде јасно коме су упућене, јер ће то олакшати њихову примену и праћење њихове испуњености.

Препоруке су важне не само због тога што њихово испуњавање може да унапреди стање у датој области, већ и због тога што говоре о озбиљности, посвећености и стручности Тела које их формулише.

3. ПРИКУПЉАЊА ПОДАТАКА И ИНФОРМАЦИЈА О СТАЊУ И СТАТУСУ СПРОВОЂЕЊА ЛАП-А ИЗ АЛТЕРНАТИВНИХ ИЗВОРА ИНФОРМАЦИЈА

Поред основног начина прикупљања информација (од одговорних субјеката за примену ЛАП-а уз посредовање координатора ЛАП-а), Тело може прикупљати податке и информације и на други начин, на пример: путем јавно доступних информација на веб-сајту града/општине, јавних штампаних и електронских гласила или путем непосредног контакта и консултовања са алтернативним изворима информација, укључујући грађане, организације цивилног друштва, локалне медије и стручну јавност. Другим речима, **алтернативни извори информација** су они извори који не долазе од саме локалне самоуправе или долазе од локалне самоуправе, али нису у директној вези са надлежностима, информацијама и подацима којима располажу одговорни субјекти.

Алтернативни извори информација имају нарочит значај када се врши процена: 1) испуњености циљева ЛАП-а и 2) анализа ефеката ЛАП-а, јер се ови извори углавном не баве непосредним активностима и мерама које дефинише ЛАП – они дају приказ стања у одређеној области до којих се долази другим и другачијим методама него што је то праћење самог ЛАП-а.

На које начине Тело може доћи до алтернативних информација, односно шта све могу бити извори?

1. Тело се може ослонити на већ доступне информације до којих су дошли други актери у оквиру својих активности. У том случају Тело спроводи такозвану секундарну анализу већ постојећих информација и не ангажује се на прикупљању тих информација. Извори могу бити:

- 1) **Национална/локална квантитативна или квалитативна истраживања у одређеној области која је предмет праћења и кроз ЛАП**, а која најчешће спроводе организације цивилног друштва, међународне или друге јавне институције. Оваквих истраживања је све више², а пре њиховог коришћења и навођења важно је проценити њихову релевантност, поузданост и објективност;

² Овде спадају, на пример: а) истраживања у области различитих принципа доброг управљања, као што су транспарентност, ефикасност, отвореност, партиципација, једнака доступност услуга ЈЛС и слично; б) истраживања нормативног, организационог или кадровског оквира и праксе путем које ЈЛС спроводи своје надлежности, као што су истраживања у области јавних набавки и социјалне заштите, додела средстава из буџета ЈЛС, издавања дозвола и бројна друга тематска истраживања; ц) истраживања јавног мњења и оцене корисника услуга о раду служби и органа ЈЛС.

- 2) **Извештаји независних, надзорних или контролних органа и институција о стању у појединим областима** – у ове извештаје могу спадати извештаји надлежних инспекција (локалних, покрајинских, националних), извештаји Државне ревизорске институције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенције за борбу против корупције, Управе за јавне набавке и других;
 - 3) **Извештаји о раду локалне самоуправе**, у које спадају извештаји о раду управе, Информатор о раду, извештаји о спровођењу стратешких и планских докумената и слично.
2. Тело може спровести и сопствено прикупљање података у одређеној области у складу са својим капацитетима и ресурсима. Прикупљање података се може спровести у различитим формама, као што су:
- 1) анонимне анкете/упитници за оне који спроводе мере из ЛАП-а (на пример, запослени у појединим службама ЈЛС) или за оне на које се мере односе или утичу на њих (на пример, корисници одређених програма, учесници активности које спроводе град/општина, итд.);
 - 2) појединачни разговори/интервјуи са актерима укљученим у поједине процесе из ЛАП-а;
 - 3) фокус групе (групни интервјуи – структурирани разговори са групама заинтересованих актера);
 - 4) округли столови, дебате и дискусије које као основни циљ имају прикупљање информација о стању у појединој области;
 - 5) осим ових техника непосредног прикупљања података од актера, чланови Тела могу упућивати захтеве службама и органима ЈЛС и другим јавним институцијама које имају податке о раду ЈЛС да им доставе одређене податке који се не налазе у доступним извештајима и анализама, али се могу доставити у оквиру законских могућности и надлежности.

Илустрације о могућним конкретним алтернативним изворима информација могу се пронаћи у примеру који је дат у оквиру ове Методологије.

4. ИЗВЕШТАВАЊЕ О ПРИМЕНИ ЛАП-А

Извештавање представља **приказивање резултата примене ЛАП-а у форми писаног документа који садржи податке и информације о реализацији планираних активности, мера и циљева дефинисаних у ЛАП-у**, на основу квантитативних и квалитативних налаза добијених путем активног, независног и непристрасног праћења примене ЛАП-а.

У циљу адекватног праћења примене ЛАП-а потребно је да постоје најмање три врсте извештавања које се међусобно разликују по: 1) динамици према којој се врше, 2) садржини и сврси, 3) кључним субјектима којима су намењени и 4) резултатима који се очекују.

4.1. ПЕРИОДИЧНИ ИЗВЕШТАЈИ О СПРОВОЂЕЊУ АКТИВНОСТИ И МЕРА ИЗ ЛАП-А

Тело израђује периодичне извештаје о примени ЛАП-а који се односе **на временски период, односно на рокове за спровођење активности и мера које су обухваћене тим периодом**. Период извештавања треба да буде регулисан актом о праћењу, а на свакој јединици локалне самоуправе и Телу је да одреди који ће то период бити.

Препорука је да се успостави обавеза израде **кварталних извештаја** (на свака три месеца, односно четири пута годишње), али уколико су обим ЛАП-а и рокови за спровођење активности који су дефинисани у ЛАП-у такви да је квартално извештавање несврсисходно, може се дефинисати и другачији период за извештаје о примени ЛАП-а (на пример, полугодишње извештавање, али свакако не ређе од тога).

Пример: уколико је предвиђено квартално извештавање, а ЛАП садржи 10 активности за које је рок да се спроведу био у периоду од 1. јануара до 31. марта, координатор до одређеног прописаног рока (**на пример, до 15. априла**) Телу доставља информације и документа о спроведеним активностима (**о форми овог извештаја видети више у примеру датом на крају овог документа**), као и о оним активностима из претходног периода које нису реализоване.

Након тога, Тело до одређеног прописаног рока (**на пример, до 30. априла**) израђује периодични (квартални) извештај и доставља га координатору и одговорним субјектима. ЈЛС и Тело доносе одлуку о томе да ли ће ове извештаје објавити на веб-сајту локалне самоуправе.

За потребе израде периодичних извештаја неопходно је да координатор у одређеном времену до прописаног рока Телу достави све неопходне информације и документа о активностима које су доспеле на реализацију у датом периоду (или су пренете из претходног периода, а из било ког разлога нису реализоване, реализоване су делимично, није било довољно информација о њима, Тело је имало додатне препоруке и питања која су остала у претходном периодичном извештају и слично).

Када је реч о садржини извештаја, они **констатују (не)испуњеност и анализирају квалитет спроведених активности и мера из ЛАП-а за период који је предмет анализе**, односно активности које су доспеле на реализацију у датом периоду, као и оних које су из претходног периода, а постоји потреба да се Тело на њих осврне. Осим тога, периодични извештаји садрже додатна питања, сугестије и коментаре упућене координатору и/или одговорним субјектима, а **нарочито додатна питања и захтеве за образложење оних активности које нису испуњене, разлоге кашњења и слично**.

У периодичним извештајима Тело за сваку од мера које су предмет анализе даје једну од следећих оцена:

- а) Мера је испуњена,
- б) Мера је делимично испуњена,
- ц) Мера није испуњена,
- д) Није могуће дати оцену испуњености.

За испуњене мере потребно је додати и информацију о томе да ли је мера испуњена у року или ван рока. Могућа садржина периодичних извештаја дата је у примеру.

Периодични извештаји су намењени пре свега за интерну употребу – координатору и одговорним субјектима, као и доносиоцима одлука у ЈЛС, али се они могу и објављивати, што је предмет одлуке Тела и/или ЈЛС, а што у том случају мора бити и прописано.

Уколико је ЛАП-ом предвиђено да се једна мера реализује из више активности, а њихови рокови за реализацију доспевају у различитим периодима извештавања (на пример, „деле се“ у два квартала), периодични извештај треба да обухвати само ону активност која припада извештајном периоду, док ће цела мера бити анализирана и о њој ће Тело известити у Годишњем извештају.

Важно је да се периоди које обухватају ови извештаји, као и рокови за поступање и опис одговорности свих укључених актера (одговорних субјеката, координатора, Тела) нађу у акту који регулише процес мониторинга.

4.2. ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ АКТИВНОСТИ И МЕРА ИЗ ЛАП-А

Годишњи извештај о примени ЛАП-а је централни и најважнији извештај о примени ЛАП-а, јер се он, између осталог, доставља скупштини и обавезно објављује. Годишњи извештај представља компилацију кварталних извештаја, са одговорима одговорних субјеката на евентуална питања која је Тело имало, одговорима на питања због чега неке од мера нису реализоване, као и са алтернативним изворима информација.

У годишњим извештајима Тело за сваку од мера које су предмет анализе даје једну од следећих оцена:

- а) Мера је испуњена,
- б) Мера није испуњена,
- ц) Није могуће дати оцену испуњености.

За испуњене мере потребно је додати и информацију о томе да ли је мера испуњена у року или ван рока. Могући садржај Годишњег извештаја видети у примеру.

Као што се може видети, **постоји разлика у карактеру оцене испуњености мера у периодичним и годишњим извештајима**. Док је у периодичним извештајима могуће дати оцену да је нека мера делимично испуњена у том периоду извештавања, препорука је да се та могућност не користи у годишњим извештајима, већ да се све оно што је само делимично или непотпуно испуњено сматра **неиспуњеним**. Наиме, „делимична испуњеност“ не значи много, имајући у виду да „делимично“ није могуће измерити или тумачити и разумети на јединствен начин. Због тога постоји опасност да се велики број мера који суштински није испуњен, иако је било неких активности, подведе под ову категорију, која је широка и неодређена. С друге стране, веома је важно да се свака мера у потпуности спроведе на начин предвиђен индикатором испуњености (квалитета) мере и да све оно што није испуњено на тај начин (а то значи „неиспуњено“) привуче неопходну пажњу свих актера у овом процесу (одговорних субјеката, координатора, скупштине ЈЛС, грађана) и тиме буде у фокусу докле год се у потпуности не реализује како је то предвиђено.

У годишњим извештајима Тело се осврће на оцену испуњености мера које су доспеле у претходној години, као и на све оне мере које су у претходним годишњим извештајима оцењене као неиспуњене или оне за које није било могуће дати оцену испуњености.

Осим оцене мера, Годишњи извештај садржи и оцену испуњености циљева. Оцена испуњености циљева врши се само уколико су све мере које потпадају под те циљеве оцењене као испуњене.

Разматрање **Нацрта годишњег извештаја** спроводи се на отвореној седници Тела. Разматрање Нацрта годишњег извештаја омогућава да се донесу закључци и препоруке/ корективне мере које је потребно предузети у случају да су уочена значајна одступања

од начина и рокова за реализацију активности/мера прописаних ЛАП-ом. На отвореној седници сумирају се информације и закључци и прикупљају додатна мишљења и препоруке.

Након отворене седнице, Тело подноси скупштини ЈЛС **Годишњи извештај о мониторингу и Извештај о свом раду** као саставни део овог извештаја најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину. ЈЛС објављује Годишњи извештај о спровођењу ЛАП-а на свом веб-сајту.

Скупштина града/општине, на првој наредној седници након пријема Годишњег извештаја о спровођењу ЛАП-а, расправља о Годишњем извештају и доноси закључак о расправи.

4.3. ФИНАЛНИ ИЗВЕШТАЈ О ПРИМЕНИ ЛАП-А

По истеку важења ЛАП-а, Тело израђује Финални извештај о примени ЛАП-а који представља како компилацију годишњих извештаја (спровођење мера, разлоге за неиспуњеност појединих мера, указивање на промене околности до којих је долазило у току примене ЛАП-а, алтернативних извора информација о стању у областима обухваћених ЛАП-ом...), тако и анализу ефеката примене ЛАП-а за оне области/циљеве/ мере за које је могуће дати ту оцену и за које Тело, самостално или у партнерству, има капацитете да спроведе анализу ефеката. О могућем приступу анализи ефеката примене ЛАП-а као факултативном делу извештаја видети у примеру.

За оцену испуњености мера у Финалном извештају требало би да важе иста правила као и код Годишњег извештаја – оцене које се дају су:

- а) мера је испуњена,
- б) мера није испуњена,
- ц) није могуће дати оцену испуњености, уз осврт на рокове за испуњење мере).

Осим оцене мера, Финални извештај садржи и оцену испуњености циљева. Оцена испуњености циљева врши се само уколико су све мере које потпадају под те циљеве оцењене као испуњене.

За процес усвајања Финалног извештаја би требало да важе иста правила као и за годишње извештаје: Тело најпре разматра Нацрт финалног извештаја на својој отвореној седници, финализира извештај, а потом га прослеђује скупштини која организује расправу о Финалном извештају и доноси закључак о расправи. Акт о праћењу ЛАП-а би требало да предвиди и рокове и одговорности у погледу израде и усвајања Финалног извештаја.

Осим што даје приказ стања у примени ЛАП-а, **Финални извештај треба да представља и ситуациону анализу за израду новог ЛАП-а.**

Табеларни приказ извештавања о спровођењу ЛАП-а

| Врста извештаја | Динамика | Садржина и сврха | Коме су намењени? | Резултат |
|-----------------------------|---|---|--|--|
| ПЕРИОДИЧНИ ИЗВЕШТАЈИ | <p>Периодично (квартално, полугодишње)</p> <p>Обухватају активности/мере које је требало спровести у предвиђеном периоду (као и оне које су доспеле у ранијем периоду, а нису спроведене)</p> <p>Неопходно је предвидети рокове у поступању одговорних субјеката, координатора и Тела у погледу периодичних извештаја</p> | <p>Констатујују (не) испуњеност и анализирају квалитет спроведених активности и мера из ЛАП-а за период који је предмет анализе</p> <p>Садрже додатна питања, сугестије и коментаре упућене координатору и/или одговорним субјектима</p> <p>Служе за периодични увид у стање примене ЛАП-а и квалитетнију припрему Годишњег извештаја</p> | <p>Одговорним субјектима и координатору</p> <p>(ЈЛС/Тело одлучују о томе да и ове извештаје објаве на веб-сајту ЈЛС)</p> | <p>Унапређен квалитет спроведених мера и добијене додатне информације о спровођењу мера за Годишњи извештај</p> |
| ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈИ | <p>Годишње (доставља се Скупштини ЈЛС до 31. марта текуће за претходну годину, Скупштина о њему расправља на првој наредној седници и доноси закључак о расправи)</p> | <p>Констатујују (не) испуњеност и анализирају квалитет спроведених активности и мера из ЛАП-а за годину која је предмет извештавања</p> <p>Представља компилацију кварталних извештаја са одговорима одговорних субјеката на питања која је Тело имало, одговорима на питања о разлозима због којих неке од мера нису реализоване, као и о алтернативним изворима информација</p> | <p>Скупштини ЈЛС</p> <p>Јавности</p> | <p>Израђен Годишњи извештај о примени ЛАП-а</p> <p>Годишњи извештај објављен на веб-сајту града/општине</p> |
| ФИНАЛНИ ИЗВЕШТАЈ | <p>Након истека примене ЛАП-а (доставља се скупштини која о њему расправља на првој наредној седници и доноси закључак о расправи)</p> | <p>Констатујују (не) испуњеност и анализирају квалитет спроведених активности и мера из ЛАП-а за цео период примене ЛАП-а</p> <p>Представља компилацију годишњих извештаја и даје анализу ефеката примене ЛАП-а (испуњеност циљева) за оне области/циљеве/мере за које је могуће дати ту оцену</p> | <p>Скупштини ЈЛС</p> <p>Јавности</p> | <p>Израђен Финални извештај о примени ЛАП-а</p> <p>Финални извештај објављен на веб-сајту града/општине</p> <p>Израђена ситуациона анализа које представља основ за нови ЛАП</p> |

Обавезан део годишњих и Финалног извештаја треба да буде статистички приказ свих мера – колико је од укупног броја мера **испуњених, неиспуњених** и оних мера за које **није било могуће дати оцену испуњености**. Под укупним бројем мера за годишње извештаје се рачунају само мере чије су активности у тренутку писања годишњих извештаја доспеле за реализацију. На пример, уколико је у датој години било укупно 30 мера које је требало реализовати у току те године, потребно је приказати (графички, табеларно) који је број/процент испуњених (на пример, 15 или 50%), неиспуњених (на пример, 6 или 20%) и оних које није могуће оценити (у овом случају, 9 или 30%). У случају Финалног извештаја у обзир се узимају све мере из ЛАП-а.

5. ПОКРЕТАЊЕ СОПСТВЕНИХ ИНИЦИЈАТИВА, ПРУЖАЊЕ САВЕТА И МИШЉЕЊА У ВЕЗИ СА ПРИМЕНОМ ЛАП-А И РЕАГОВАЊЕ НА НЕПОШТОВАЊЕ ИЛИ НЕПРИМЕЊИВАЊЕ ЛАП-А

Модел ЛАП-а је већ охрабрио радна тела која су развијала конкретне ЛАП-ове да телу надлежном за праћење примене овог документа предоче и друге активности које су од значаја за праћење и реаговање на појаве које су у вези са стањем у локалној заједници, а нарочито у оним областима које су предмет ЛАП-а (Мера 17.1.5 Модела³). Велики број ЛАП-ова и садржи ове активности, па је важно да их Тело спроводи у оквиру својих надлежности и аката који регулишу рад и поступање. Методологија се неће детаљније бавити овим активностима, јер оне представљају додатну вредност у процесу праћења примене ЛАП-а, које треба да буде примарно и које треба да се спроводи у складу са инструкцијама датим у Методологији. У овом делу биће обрађена само једна од надлежности из области додатних активности Тела за коју је важно да буде регулисана интерним актом о праћењу примене, а реч је о **реаговању на непримењивање или неадекватно примењивање ЛАП-а**.

Представку, сумњу или информацију о томе да се ЛАП не примењује или се примењује неадекватно Телу може упутити било које лице, неформална група грађана, организација, удружење или друга јавна институција која сматра да се ЛАП уопште не примењује или се не примењује на начин и у року прописаном тим документом уколико одступа од индикатора (квалитета) спроведених мера и активности.

³ **Индикатор квалитета (испуњености) мере 17.1.5. Модела:** „Активностима о раду тела потребно је предвидети активности тела које могу бити како од значаја за његов рад, тако и за отклањање ризика од корупције, за јачање свести локалне заједнице о значају, начинима препознавања и сузбијања корупције, као и за јачање надзорне улоге овог тела (на пример, организовање семинара, обука, едукација, објављивање извештаја и других информација о стању у области борбе против корупције на локалном нивоу, спровођење или учешће у активностима и пројектима који се односе на борбу против корупције на локалном нивоу, организовање координационих састанака са представницима других органа који функционишу у локалној заједници, покретање сопствених иницијатива, пружање савета и мишљења у вези са применом ЛАП-а, реаговања на представке поднете због сумње у непоштовање или непримењивање ЛАП-а, препоручивање мера у случају нереализовања мера или кршења ЛАП-а, као и на предлагање грађанског посматрача за оне мере из ЛАП-а за које је тај институт предвиђен”.

Достављене представке разматрају се на првој следећој седници Тела.

Уколико процени да је представка оправдана, Тело обавештава одговорног субјекта на чије се поступање представка односи, уз препоруку за отклањање недостатка који је предмет представке, проблема или уз захтев за додатним информацијама на основу којих може формулисати препоруку. Одговорни субјекат је дужан да у дефинисаном року пошаље Телу информацију о примењеним мерама на основу препорука. Тело обавештава јавност о исходу представке, односно о (не)поступању одговорног субјекта по препорукама.

Осим тога, Тело може организовати посебне тематске седнице на које ће бити позвани подносиоци представки и одговорни субјекти на које се представка односи, на којој ће обе стране моћи да расправљају о тој теми и да образлажу своје наводе. Важно је да у овим случајевима постоје и други извори података који говоре о изазовима у погледу спровођења конкретне мере или повезаних мера из једне области, што указује на то да је овим питањима потребно посветити посебну пажњу.

6. НАЧИН ПРЕДЛАГАЊА РЕВИЗИЈЕ ЛАП-А У СКЛАДУ СА ПРОМЕНАМА УТВРЂЕНИМ У ТОКУ ПРИМЕНЕ И ПРАЋЕЊА

С обзиром на **цикличну и динамичну** природу израде, спровођења и праћења ЛАП-а, Тело, одговорни субјекти и представници локалне заједнице који активно учествују у праћењу ЛАП-а могу да предложе његову ревизију у случају да постоје оправдани разлози у смислу промене правног оквира и промене околности на локалном или републичком нивоу.

Ревизија ЛАП-а може бити предложена и уколико током процеса праћења буду уочени недостаци или недоследности или уколико се одговорни субјекти и Тело суочавају са проблемима и изазовима у примени или праћењу ЛАП-а. Акт о праћењу примене ЛАП-а треба да садржи критеријуме и процедуре по којима ће питање ревизије ЛАП-а бити размотрено и покренуто (*ко може предложити ревизију – на пример, одговорни субјект, координатор, руководиоци органа ЈЛС – у којим околностима, шта се може сматрати оправданим разлозима или променама околности и слично*).

Иницијативу за ревизију ЛАП-а покреће Тело достављањем образложеног предлога за ревизију Скупштине ЈЛС, самостално или на иницијативу одговорних субјеката, координатора, органа ЈЛС, као и организација цивилног друштва или других јавних институција.

Уколико ревизија ЛАП-а подразумева било какве интервенције на нивоу постојећих активности, мера, циљева и области (на пример, мењање, додавање или уклањање активности, мера, циљева или области), она се врши на начин на који се израђује и усваја основни документ, у складу са начелима партиципативности и транспарентности (формирање Радне групе и укључивање јавности у ревизију, како кроз Радну групу, тако и кроз јавну расправу).

Уколико су предмет ревизије други елементи ЛАП-а (на пример, промене рокова, одговорних лица, потребних ресурса и слично), актом о праћењу примене ЛАП-а потребно је предвидети бржу и једноставнију процедуру ревизије ЛАП-а (на пример, у тим случајевима, ревизија може бити поверена Телу у сарадњи са одговорним субјектима и координатором).

С друге стране, потребно је бити опрезан са роковима у смислу да није пожељно више пута мењати рокове у оквиру истог ЛАП-а, јер то може значити само одлагање

обавеза које је потребно испунити. Ако трајање ЛАП-а истиче ускоро, а већина мера није испуњена, онда нема сврхе ићи ни на техничке (на пример, померање рокова), нити на суштинске измене ЛАП-а, већ по његовом истеку треба урадити Финални извештај. У Финалном извештају је потребно констатовати да већина мера и циљева из претходног ЛАП-а није испуњена, а потом приступити изради новог ЛАП-а. У том случају потребно је продужити мандат Телу да прати и примену новог ЛАП-а.

7. УКЉУЧЕНОСТ ДРУГИХ АКТЕРА И ЈАВНОСТИ У ПРАЋЕЊЕ ПРИМЕНЕ ЛАП-а

Праћење примене ЛАП-а је јавно и подразумева право грађана и других битних актера да учествују у том процесу путем јавних расправа, јавних слушања, средстава јавног информисања, веб-сајта града/општине и учешћа на отвореним седницама Тела.

- 1) Организације цивилног друштва могу да учествују у припреми, спровођењу и праћењу ЛАП-а, у јавним расправама и јавним слушањима, подносе представке, предлоге и коментаре у циљу унапређења ЛАП-а и унапређења процеса праћења примене ЛАП-а, учествују у тематским и радним групама које се односе на спровођење појединих мера и активности из ЛАП-а, учествују у кампањама за информисање јавности о антикорупцијским активностима, обезбеђују информације из алтернативних извора и достављају их Телу, учествују у тематским седницама на позив овог органа, дају мишљење на извештаје о примени ЛАП-а, у сарадњи са Телом израђују анализе ефеката примене ЛАП-а који постају саставни део извештаја о примени, подносе сопствене иницијативе, учествују у јавном представљању ЛАП-а и извештаја о његовом праћењу.
- 2) Медији треба активно да прате и извештавају о раду Тела, спровођењу мера и активности и постигнутим резултатима, представљају један од кључних алтернативних извора информација, као и да учествују у јавним догађајима и кампањама за подизање свести грађана о борби против корупције.
- 3) Стручна лица из других организација и јавних институција на локалном и републичком нивоу могу се консултовати ради обезбеђивања додатних информација и стручне подршке Телу по његовом позиву, учествују у тематским седницама и радним групама које се односе на спровођење мера и активности у појединим областима, разматрању извештаја о праћењу и пружању стручног мишљења о конкретним областима примене ЛАП-а, могу да предлажу антикорупцијске иницијативе из области своје струке и учествују у јавним излагањима, дебатама и округлим столовима на утврђене теме. Осим тога, у сарадњи са Телом, стручна лица могу да израђују анализе ефеката примене ЛАП-а који постају саставни део извештаја о примени ЛАП-а.
- 4) Грађани имају право да учествују у јавним кампањама, прате примену ЛАП-а, активности, иницијативе и препоруке Тела путем средстава јавног информисања, веб-сајта и фејсбук странице града/општине, учествују у јавним расправама и јавним слушањима, дају предлоге за унапређење ЛАП-а и коментаре на извештаје о праћењу ЛАП-а, као и да учествују у другим јавним догађајима.

8. УСПОСТАВЉАЊЕ БАЗЕ ПОДАТАКА ЗА ПРАЋЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ЛАП-А

ЛАП је сложен и обиман документ и за његову примену и праћење је од велике користи да се он претвори у **одговарајућу базу података** којој би приступ имали одговорни субјекти, координатор и Тело. База података може бити креирана у форми једноставног ехцелл документа који садржи најмање мере, активности, рокове и одговорне субјекте, као и део у који би се уносили подаци о томе када је која активност реализована (што олакшава праћење евентуалне разлике између прописаног и оствареног рока), напомене о евентуалним модификацијама, изазовима и проблемима у примени.

ЛАП у форми базе података може креирати Тело, са обавезним упутством о томе ко и у којим роковима уноси коју врсту података у ту базу. Да би база података била сврсисходна, она треба да буде доступна свим актерима који су укључени у праћење ЛАП-а и којима ће администратор омогућити приступ. Ово се може урадити коришћењем релативно једноставних алата за креирање и постављање база података на интернет (на пример, *Excell for the web*) или „дељењем“ базе података на интерним мрежама за размену података. Практичнија могућност је постојање **посебно програмиране апликације која ће служити само за примену, праћење и извештавање о ЛАП-у**, али ова могућност захтева додатне ресурсе ЈЛС – како финансијске, тако и техничке и кадровске (израда, одржавање и администрирање апликације).

За потребе обављања послова из своје надлежности базу података може креирати и координатор за примену ЛАП-а.

ПРИМЕР МОНИТОРИНГА ЛАП-а

Мониторинг примене ЛАП-а приказаћемо на конкретном примеру, односно кроз симулацију Области **1. Усвајање прописа у органима општине** и то за **Циљ 1.1. Повећана транспарентност у процесу усвајања прописа**. Овај пример је већ дат у Моделу ЛАП-а као помоћ радној групи приликом израде ЛАП-а. Практична илустрација је корисна и добра, јер показује различите могућности за улогу и поступање како Тела, тако и координатора за спровођење ЛАП-а. Уједно, приказано је и како примена ЛАП-а и праћење његове примене треба да уваже промене околности до којих долази од момента израде Модела ЛАП-а 2017. године до момента израде конкретног ЛАП-а према Моделу, његове имплементације и праћења његове примене и/или ефеката. На крају, пример је погодан за илустрацију консултовања алтернативних извора информација о стању у области коју Тело прати, као и за макар иницијално увођење праћења ефеката његове примене, што је у овом случају повећање транспарентности приликом доношења прописа у ЈЛС.

Напомињемо да је пример само симулација могућих ситуација, односно да није узет ни из једног конкретног ЛАП-а, али садржински одражава реалну ситуацију у области која је илустрована.

Претпостављени ЛАП у оквиру овог циља има три мере: две које су дате самим моделом ЛАП-а (Мера 1.1.1. и Мера 1.1.2.) и једну коју је Радна група сама дефинисала на основу анализе стања у овој области и потребе да се изврше још неке измене у правцу заокруживања правног оквира који треба да обезбеди пуну транспарентност усвајања прописа (Мера 1.1.3). Осим елемената ЛАП-а (из Модела и на основу онога што је дефинисала Радна група), табела у наставку даје и приказ описа улога и активности координатора и Тела, онако како су они описани у првом делу Методологије.

| Област 1: Усвајање прописа у органима општине _____ | | | | | |
|---|---|--|--|---|---|
| Опис области: ... | | | | | |
| Циљ 1.1: Повећана транспарентност у процесу усвајања прописа | | | | | |
| Индикатори циља | | | Базна вредност индикатора | | |
| Усвојене јавне политике на нивоу општине које омогућавају пуну транспарентност процеса усвајања прописа | | | У тренутку израде ЛАП-а транспарентност усвајања прописа је дефинисана кроз два општа акта – Статут општине и Пословник о раду Скупштине општине, који наводе да је рад органа општине јаван, односно да су седнице Скупштине општине јавне, без других детаља. Оваком регулацијом се не постиже остваривање предвиђеног циља, а то је омогућавање пуне транспарентности процеса усвајања прописа. | | |
| Р. бр. мере | Мера | Индикатор испуњености (квалитета) мере | Активности | Индикатор активности | Одговорни субјект |
| 1.1.1. | Дефинисати области/врсте прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења прописа | Дефинисање области/врсте прописа спроведено кроз општи акт ЈЛС (одлука Скупштине ЈЛС, обавезујуће упутство Скупштине ЈЛС, правилник који регулише процес јавних расправа) | Усвојити одлуку Скупштине општине о областима/врстама прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења прописа | Усвојена одлука Скупштине општине | Председник Скупштине општине |
| 1.1.2. | Прописати правила одржавања јавних расправа | Правила о одржавању јавних расправа обухватају следеће елементе: објављивање позива за јавну расправу који садржи време трајања јавне расправе, форме у којима ће се јавна расправа организовати и текст нацрта прописа који је предмет јавне расправе; организовање најмање једног јавног скупа на ком присуствује заинтересована јавност и службеник/функционер у чијој је надлежности област која се регулише предложеним прописом; објављивање извештаја о јавној расправи, који садржи све предлоге који су добијени у току јавне расправе и информације о поступању по предлозима, уз обавезно образложење за предлоге који су делимично или у потпуности одбијени | Усвојити Правилник о одржавању јавних расправа/ Одлуку о јавним расправама, који садржи елементе наведене у индикатору испуњености (квалитета) мере | Усвојен Правилник о одржавању јавних расправа/ Одлука о јавним расправама | Начелник Градске/ Општинске управе/ председник Скупштине града/ општине |
| 1.1.3. | Изменити Пословник о раду Скупштине општине у правцу повећања транспарентности њеног рада | Измене и допуне Пословника о раду Скупштине општине садрже нове чланове којима се дефинише на које све начине Скупштина чини свој рад јавним и то кроз: одржавање редовних конференција за новинаре, издавање саопштења за јавност и објављивање и редовно ажурирање информација и докумената о свом раду на веб-сајту општине | Усвојити измене и допуне Пословника о раду Скупштине општине | Усвојене измене и допуне Пословника о раду Скупштине општине | Председник Скупштине општине |

| Циљана (пројектована) вредност индикатора | | | | |
|--|--|--|--|---|
| У периоду спровођења ЛАП-а потребно је усвојити и/или изменити најмање четири општа правна акта који ће омогућити пуну транспарентност процеса усвајања прописа. Тиме ће циљана вредност овог индикатора бити најмање четири општа правна акта у овој области (Статут, Пословник о раду СО, Одлука о областима/врстама прописа за које је обавезна јавна расправа, Правилник/Одлука о јавним расправама) којима се заокружује неопходан правни оквир који треба да омогући постизање транспарентности у усвајању локалних прописа. | | | | |
| Рок | Потребни ресурси | Напомене | Улога кординатора | Улога тела |
| 31. јул 2019. године | За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси | У процесу дефинисања области/врсте прописа за које је обавезна јавна расправа консултовати постојећа законска решења о обавезним јавним расправама, која је могуће и потребно проширити оним областима/врстама аката за које општина сматра да је за њих потребна обавезујућа јавна расправа | Прикупља и обједињује информације и документа о спроведеним активностима и то кроз: <i>1) пријем материјала и информација које добије од одговорног субјекта – председника Скупштине општине</i> | Констатује испуњеност /неиспуњеност спроведених активности/мера Процењује испуњеност (квалитет) мере упоређујући достављени материјал, односно садржај правног ак(а)та и датог индикатора испуњености мере у ЛАП-у и напомена које су дате у ЛАП-у |
| 30. септембар 2019. године | За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси | | <i>2) подсећањем на скори истек рока за реализацију активности</i> <i>3) тражењем материјала и информација од одговорног субјекта након истека рока за реализацију активности, уколико нису достављени</i> Доставља све добијене материјале и информације Телу Посредује између Тела и одговорних субјеката у случају тражења додатних информација, образложења и појашњења | Даје оцену испуњености мере Сачињава препоруке Пише периодични и годишњи извештај о спровођењу ЛАП-а Спроводи и остале активности предвиђене ЛАП-ом, правилником/ пословником о свом раду и планом свог рада |
| 31. јул 2019. године | За спровођење ове активности нису потребни додатни ресурси | У процесу израде измена и допуна узети у обзир постојећи Пословник о раду, као и добре праксе из других ЈЛС, моделе аката и истраживања која су доступна у овој области | | |

Координатор је од одговорних субјеката за овај циљ (а то су председник Скупштине општине и начелник Општинске управе) добио одређене информације и документа (колона А), објединио их, систематизовао и пописао достављене акте и друга документа (колона Б). Тело је на својим седницама, регулисаним актом о његовом раду, анализирано добијене акте, материјале и информације и дало своје мишљење о (не)испуњавању мера (колона Ц).

Ово мишљење треба да буде садржина **периодичних извештаја (кварталних или полугодишњих, у зависности од динамике коју је Тело предвидело)** који се достављају координатору и одговорним субјектима, са евентуалним додатним питањима, дилемама и захтевом за појашњењима, како би се добиле што потпуније и тачније информације за годишњи извештај о примени ЛАП-а.

| | | А | | Б | Ц |
|-------------|---|--|--|--|---|
| Р. бр. мере | Мера | Активности | Извештај/ информација/ објашњење одговорног субјекта | Улога координатора | Мишљење Тела – садржина периодичног извештаја |
| 1.1.1. | Дефинисање области/врсте прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења прописа | Усвојити одлуку Скупштине града/ општине о областима/ врстама прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења прописа | Одлука Скупштине општине о областима/врстама прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења прописа није усвојена из следећег разлога: Изменама и допунама Закона о локалној самоуправи из јуна месеца 2018. године предвиђено је да се као обавеза ЈЛС успостави спровођење обавезног поступка јавне расправе приликом припреме статута, буџета (у делу планирања инвестиција), стратешких планова развоја, утврђивања стопе изворних прихода, просторних и урбанистичких планова (чл. 2 Закона о изменама и допунама Закона о ЛС). Општина ___ је у склопу обавезе усклађивања свог Статута са изменама и допунама Закона усвојила нови Статут дана ___ у ком се у члану ___ наводи обавеза спровођења јавних расправа у законом описаним областима, па сматрамо да не постоји потреба доношења посебне скупштинске одлуке о областима/врстама прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења прописа, јер је та обавеза сада дефинисана Статутом као највишим правним актом ЈЛС. | Прикупља и обједињује информације и документа о усвајању предвиђеног акта. Прилози за Тело: • Статут општине _____ • Закон о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи • Извештај председника Скупштине општине који садржи образложење | Статус мере: Делимично испуњена Тело констатује да општина ___ није испунила активност, односно да није усвојила акт у складу са индикатором датим у ЛАП-у. Међутим, образложење које је дао одговорни субјект указује на то да је од момента усвајања ЛАП-а и предвиђања ове мере дошло до законских измена којима је ово питање решено на националном нивоу, па је усвајањем тог решења у Статут наше општине, суштински, ова мера испуњена. С друге стране, Закон не ограничава/не забрањује да се у статутима ЈЛС круг тема за које се спроводи обавезна јавна расправа прошири, па сматрамо да је због специфичности општине и одређеног стратешког развоја у области туризма/руралног развоја/заштите животне средине/заштите и промоције културног наслеђа/заштите осетљивих група (у зависности од конкретне општине), потребно увести обавезу организовања јавних расправа приликом доношења локалних прописа у тој/тим области(ма). Због наведених околности, Тело је на седници одржаној ___ ову меру оценило као „делимично испуњену“ за овај квартал, уз слање питања одговорном субјекту да ли је и на који начин могуће проширити круг обавезних јавних расправа приликом доношења локалних прописа у области од стратешког значаја за локалну заједницу ___ |

| | | А | | Б | Ц |
|-------------|---|---|---|---|---|
| Р. бр. мере | Мера | Активности | Извештај/ информација/ објашњење одговорног субјекта | Улога координатора | Мишљење Тела – садржина периодичног извештаја |
| 1.1.2. | Прописати правила одржавања јавних расправа | Усвојити Правилник/ Одлуку о одржавању јавних расправа која садржи елементе наведене у индикатору испуњености (квалитета) | Начелник Општинске управе/Скупштина усвојили су Правилник/Одлуку о одржавању јавних расправа у року предвиђеном ЛАП-ом, дана ____, који садржи елементе дате у индикатору квалитета мере. | Прикупља и обједињује информације и документа о активности усвајања предвиђеног акта. Координатор може дати своје мишљење о процесу прикупљања информација и документа од одговорног субјекта које је значајно за сагледавање начина на који је одговорни субјект спровео предвиђену активност. На пример: „У току размене информација о овој активности, координатор је од начелника тражио и информацију и доказе о томе да ли је нови Правилник/Одлука до сада био примењен, односно да ли је било организовања јавних расправа по њему, али до дана слања извештаја није добио информацију о томе. Координатор препоручује Телу да оно тражи ову врсту информације и доказа (на веб-сајту општине нема информација о томе) како би могло адекватно да процени не само формалну испуњеност ове мере, већ и њену суштинску реализацију у правцу испуњења постављеног циља“. Прилози за Тело: • Правилник о одржавању јавних расправа • Копија имејла упућеног начелнику Општинске управе/ председнику Скупштине општине • Извештај начелника Општинске управе/ председника Скупштине општине који садржи образложење | Статус мере: Испуњена (у року) Тело поздравља посвећеност одговорног субјекта да у року испуни ову активност из ЛАП-а. Након детаљне анализе усвојеног Правилника/Одлуке и усклађености са индикатором (квалитетом) ове мере, констатујемо да Правилник/ Одлука садржи неопходне елементе који на нивоу регулативе треба да обезбеде квалитетну и суштинску јавну расправу (прописивање обавештавања о јавној расправи, трајање, форме организовања, ко присуствује, обавеза објављивања нацрта акта о ком се расправља, извештавање и слање повратне информације о расправи). Међутим, с обзиром на то да је за потпуну процену испуњености ове мере неопходно анализирати и праксу, као и да на веб-сајту нису доступне информације о томе, Тело упућује захтев за достављање свих материјала о одржаним јавним расправама након усвајања Правилника/Одлуке. Због наведених околности, Тело је на седници одржаној ____ ову меру оценило као „испуњену“ за овај квартал, уз очекивање да у склопу годишњег извештаја анализира праксу организовања јавних расправа по новом правилнику, уколико она постоји. |

| | | А | | Б | Ц |
|-------------|---|--|---|---|--|
| Р. бр. мере | Мера | Активности | Извештај/ информација/ објашњење одговорног субјекта | Улога координатора | Мишљење Тела – садржина периодичног извештаја |
| 1.1.3. | Изменити Пословник о раду Скупштине општине у правцу повећања транспарентности њеног рада | Усвојити измене и допуне Пословника о раду | Измене и допуне Пословника о раду усвојене су на седници одржаној дана _____. Приликом израде измена и допуна Пословника консултован је модел Пословника који је израдила Стална конференција градова и општина, а који садржи део о јавности рада Скупштине и радних тела Скупштине. | Прикупља и обједињује информације и документа о активности усвајања предвиђеног акта. Координатор може дати своје мишљење о процесу прикупљања информација и документа од одговорног субјекта које је значајно за сагледавање начина на који је одговорни субјект спровео предвиђену активност. На пример: „Координатор напомиње да је био у сталној комуникацији са председником Скупштине општине и да је због овог кашњења дошло услед објективних околности – тешкоће у сазивању/ одржавању седнице Скупштине, иако је нацрт документа био урађен знатно раније пре истека рока за његово усвајање (два месеца). Као и у случају других области за које су одговорни, председник и секретар Скупштине су показали висок ниво професионалности и спремности да се активно укључе у имплементацију ЛАП-а општине”. Прилози за Тело: • Измене и допуне Пословника о раду Скупштине • Модел Пословника Скупштине (СКГО, 2018. године) • Линк ка снимку две конференције за штампу и копија два саопштења за медије које је Скупштина објавила (за два заседања) од момента усвајања Пословника • Извештај председника Скупштине општине који садржи образложење | Статус мере: Делимично испуњена Након детаљне анализе Измена и допуна Пословника и његове усклађености са индикатором (квалитетом) ове мере, констатујемо да Пословник садржи неопходне елементе који треба да обезбеде бољу видљивост рада Скупштине и начина доношења одлука у њој. Тело поздравља прописивање обавезе одржавања редовних конференција за новинаре представника Скупштине, писање саопштења за јавност након сваке седнице, као и примену ових решења у пракси, што се може видети на основу достављених доказа. Сматрамо и да ће прописивање обавезе објављивања великог броја важних информација о раду Скупштине на веб-сајту општине значајно допринети транспарентности њеног рада. Међутим, увидом у веб-сајт, пронађен је само мањи део прописаних информација (на пример, недостају најаве одржавања седница са дневним редом, списак одборника и њихових биографија није ажуран, недостају нацрти и коначни текстови појединих прописа за које постоји обавеза да буду објављени на веб-сајту. Због наведених околности Тело је на седници одржаној ____ ову меру оценило као „делимично испуњену” за овај квартал, уз слање питања одговорном субјекту и надлежним службама управе због чега нису све прописане информације о раду Скупштине објављене на веб-сајту општине. |

ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ О ПРИМЕНИ ЛАП-А

На основу периодичних извештаја, сопствених истраживања и алтернативних извора, Тело сачињава годишњи извештај који се доставља Скупштини и објављује. У наставку дајемо ЈЕДНУ ОД МОГУЋИХ ФОРМИ ИЗВЕШТАЈА И ЊЕГОВЕ САДРЖИНЕ, а на основу претходно описане симулације.

ИЗВЕШТАЈ О ПРИМЕНИ ЛАП-а општине _____ за годину _____.

Област 1: Усвајање прописа у органима општине _____

Циљ 1.1: Повећана транспарентност у процесу усвајања прописа

Мера 1.1.2. Дефинисање области/врсте прописа за које је обавезна јавна расправа приликом доношења прописа

Статус мере: Мера је испуњена у складу са индикатором испуњености (квалитета) мере и у року, уз разматрање могућности њеног унапређења датог у препорукама.

Образложење: Тело констатује да општина _____ није усвојила акт у складу са индикатором датим у ЛАП-у. Међутим, образложење које је дао одговорни субјект указује на то да је од момента усвајања ЛАП-а и предвиђања ове мере дошло до законских измена којима је ово питање решено на националном нивоу (изменама и допунама Закона о локалној самоуправи из јуна месеца 2018. године предвиђено је да се као обавеза ЈЛС успостави спровођење обавезног поступка јавне расправе приликом **припрем статута, буџета (у делу планирања инвестиција), стратешких планова развоја, утврђивања стопе изворних прихода, просторних и урбанистичких планова**), па је уградњом тог решења у Статут општине, усвојеног дана _____, суштински, ова мера испуњена. С друге стране, Тело сматра да Закон не ограничава/не забрањује да се у статутима ЈЛС круг тема за које се спроводи обавезна јавна расправа прошири, па сматрамо да је због специфичности општине и опредељеног стратешког развоја у области туризма, руралног развоја и заштите животне средине, **потребно увести обавезу организовања јавних расправа приликом доношења локалних прописа у тим областима**. Важност ових области већ је дефинисана у Стратегији развоја општине (видети у _____)

Због наведених околности Тело је на седници одржаној _____ ову меру оценило као „делимично испуњену“ за овај квартал, уз слање питања одговорном субјекту да ли је и на који начин могуће проширити круг обавезних јавних расправа приликом доношења локалних прописа у области. Након одговора које смо добили, а у ком се констатује да измена Статута због _____ није могућа, што Тело сматра оправданим у овом моменту, констатујемо да је ова мера испуњена, али уз разматрање могућности да следећа измена Статута обухвати обавезу увођења јавних расправа и у наведеним областима.

Препоруке за Скупштину општине:

1. Размотрити могућност да се у Статут општине уведе обавеза организовања јавних расправа и приликом доношења локалних прописа у области туризма, руралног развоја и заштите животне средине.
2. И без измена Статута, органи ЈЛС се позивају да организују јавне расправе приликом доношења прописа у овој области, јер сматрамо да ће то бити од велике важности и у интересу локалне заједнице.

Мера 1.1.2. Прописати правила одржавања јавних расправа

Статус мере: Мера је испуњена у складу са индикатором испуњености (квалитета) мере и у року

Образложење: Тело поздравља посвећеност одговорног субјекта да у року испуни ову активност из ЛАП-а. Након детаљне анализе усвојеног Правилника/Одлуке и његове усклађености са индикатором (квалитетом) ове мере, констатујемо да Правилник/Одлука садржи неопходне елементе који на нивоу регулативе треба да обезбеде квалитетну и суштинску јавну расправу (прописивање обавештавања о јавној расправи, трајање, форме организовања, ко присуствује, обавеза објављивања нацрта акта о ком се расправља, извештавање) – **потребно је дати и детаљније образложење анализе, односно поређење усвојеног Правилника по члановима са елементима датим у индикатору (квалитету) испуњености мере.**

С обзиром на то да је за потпуну процену испуњености ове мере неопходно анализирати и праксу, као и да на сајту нису доступне информације о томе, Тело је упутило захтев за достављање свих материјала о одржаним јавним расправама након усвајања Правилника. На основу добијеног одговора Тело констатује да је од усвајања Правилника/Одлуке општина организовала две јавне расправе, за чију припрему и организовање су била задужена два различита одељења управе. Након анализе материјала на седници одржаној дана ____ Тело констатује да је јавна расправа о ____ одржана у потпуности у складу са Правилником/Одлуком (**потребно је дати и детаљније образложење анализе**), док јавна расправа о ____ није испунила већину стандарда и правила датих овим актом (**потребно је дати и детаљније образложење анализе праксе организовања јавне расправе са позивањем на извор/документа о јавној расправи**)

Осим тога, Тело је послало допис на адресе укупно ____ локалних организација цивилног друштва са питањем да ли су чланови организација цивилног друштва и грађани обавештени о одржаним јавним расправама, да ли су у њима учествовали и који су њихови предлози за унапређење јавних расправа. Добијени одговори указују на то да општина мора да уложи више напора у обавештавање потенцијалних учесника, јер нису сви заинтересовани добили позив на време, као и да је потребно да се Правилник објави на веб-сајту општине (**могуће је дати и детаљнији приказ одговора субјекта који су укључени као алтернативни извор информација о овој теми**).

Дакле, иако је ова мера са становишта индикатора у потпуности испуњена у року, неопходно је да општина уложи напоре да се правила прописана интерним актом у потпуности, доследно и квалитетно спроводе. У том смислу, Тело формулише наведене препоруке, чије ће усвајање и примену пратити.

Препоруке (за оне органе и организационе јединице управе које се баве организовањем јавних расправа):

1. Уједначити праксу свих органа ЈСЛ и организационих јединица управе у погледу примене Правилника/Одлуке о одржавању јавних расправа, што се може учинити и кроз формирање посебне инстанце – радне групе – која ће се бавити усклађивањем захтева из Правилника/Одлуке са праксом, без обзира на то која је тема јавне расправе.
2. Објавити Правилник/Одлуку о јавним расправама на веб-сајту општине.
3. Унапредити информисање јавности и потенцијалних учесника о јавним расправама слањем позива на електронске (имејл) и регуларне адресе, упућивањем подсетника и материјала за припрему.
4. Евалуирати квалитет и испуњеност очекивања учесника од јавних расправа путем упитника након њихових одржавања.

Мера 1.1.3. Изменити Пословник о раду Скупштине општине у правцу повећања транспарентности њеног рада

Статус мере: Мера је испуњена у складу са индикатором испуњености (квалитета) мере након истека рока за реализацију

Образложење: Након детаљне анализе измена и допуна Пословника и његове усклађености са индикатором (квалитетом) ове мере, констатујемо да Пословник садржи неопходне елементе који треба да обезбеде бољу видљивост рада Скупштине и начина доношења одлука на њој. Тело поздравља прописивање обавезе одржавања редовних конференција за новинаре представника Скупштине, писање саопштења за јавност након сваке седнице, као и примену ових решења у пракси, што је потврђено на основу достављених доказа.

Сматрамо и да ће прописивање обавезе објављивања великог броја важних информација о раду Скупштине на веб-сајту општине значајно допринети транспарентности њеног рада.

Међутим, увидом у веб-сајт пронађен је само мањи део прописаних информација (на пример, недостају најаве одржавања седница са дневним редом, списак одборника и њихових биографија није ажуран, недостају нацрти и коначни текстови појединих прописа који за које постоји обавеза да буду објављени на веб-сајту.

Због наведених околности, Тело је на седници одржаној ___ ову меру оценило као „делимично испуњену” за овај квартал, уз слање питања одговорном субјекту и

надлежним службама управе због чега нису све прописане информације о раду Скупштине објављене на веб-сајту општине.

Након одговора добијених од _____ дана _____ у ком се констатује да надлежна служба општине: 1) нема довољно капацитета да на веб-сајту постави и ажурира све потребне информације, као и да 2) не добија благовремено све потребне информације од надлежне службе за скупштинске послове, Тело констатује да је мера испуњена у формалном смислу, али **да је неопходно да се ојачају капацитети надлежне службе која се технички бави ажурирањем веб-сајта, као и да се унапреди координација између ове и надлежних скупштинских служби како би се омогућила потпуна примена правила из Пословника.** Објављивање и редовно ажурирање свих информација о раду Скупштине које Пословник предвиђа неопходан је услов да би се ова мера сматрала у потпуности испуњеном. **Тело ће пратити испуњавање наведених препорука и у наредном периоду како би се утврдило да ли су оне испуњене и на који начин, односно да ли се ова мера може сматрати и суштински испуњеном у смислу примене измењеног правног оквира.**

Препоруке за начелника Општинске управе:

1. Ојачати капацитете надлежне службе/службеника који се технички баве ажурирањем веб-сајта да благовремено објављују податке и ажурирају веб-сајт, нарочито информације о раду Скупштине које предвиђа Пословник и које су у складу са примерима добре праксе.

Препоруке за секретара/председника Скупштине општине:

2. Унапредити координацију између органа и служби општине како би се омогућила потпуна примена правила из Пословника.
3. У процесу чињења рада Скупштине транспарентнијим консултовати примере добре праксе, дате у истраживању Индекс транспарентности локалних самоуправа (Транспарентност Србија, 2019).

Оцена испуњености циља 1.1. Повећана транспарентност у процесу усвајања прописа

У складу са индикатором овог циља који гласи „*усвојене јавне политике на нивоу општине које омогућавају пуну транспарентност процеса усвајања прописа*“, као и на основу дефинисане базне и циљане (пројектоване) вредности тог индикатора (*могуће је и навести их*), **Тело констатује да је испуњен предвиђени циљ, односно да је заокружен правни оквир који општини омогућава транспарентно усвајање прописа.** Иако је пројектована вредност индикатора била да се усвоје/измене четири општа правна акта, суштински је и са три постојећа (измењеним Статутом и Пословником о раду Скупштине и Правилником/Одлуком о јавним расправама) постигнут планирани циљ.

Тело констатује да је важно пратити примену усвојеног правног оквира и уједначити праксу свих органа и служби, што се може учинити формирањем тима који би се бавио унапређењем транспарентности рада Општине и који би био сачињен од представника свих органа.

АЛТЕРНАТИВНИ ИЗВОРИ ИНФОРМАЦИЈА О СТАЊУ У ОБЛАСТИ

За квалитет извештаја о праћењу ЛАП-а важно је консултовати алтернативне изворе информација које могу бити корисне за: 1) процену испуњености ЛАП-а, 2) стање у анализираној области и 3) пружање додатних препорука за унапређење стања у овој области.

Шта могу бити алтернативни извори информација за стање у области која је приказана у овој симулацији?

1. **Доступна национална истраживања о транспарентности локалних самоуправа која дају приказ стања не само у датој локалној самоуправи, већ и у другим градовима и општинама, што омогућава поређење достигнутих стандарда.** Једно од таквих истраживања спроводи, на пример, организација Транспарентност Србија од 2015. године, а резултати су јавно доступни и могу се користити ([хттп://транспарентност.орг.рс/индекс.пхп/ср/истраживања-о-корупцији/лти](http://транспарентност.орг.рс/индекс.пхп/ср/истраживања-о-корупцији/лти)). И за друге области које се налазе у ЛАП-у могуће је пронаћи различите изворе информација и истраживања која могу да употпуне слику о стању у овој области, а која спроводе организације цивилног друштва или међународне организације, централне јавне институције (на пример, надлежна министарства, независне и контролне институције), научне и друге установе у Србији.

Пример коришћења ове врсте информација у наведеној илустрацији:

„Према резултатима Индекса транспарентности локалних самоуправа за 2019. годину, општина ___ има резултат изнад просека (просек на скали од 0 до 100 је 40, општина ___ има резултат 45), али стагнира у односу на исто истраживање из 2015. године (резултат 44). Додатно, у посебној области овог истраживања под називом Транспарентност рада Скупштине, наша општина заузима позицију нижу од просека, што говори у прилог томе да је важно радити на јачању примене Пословника и усвајања других препорука из овог истраживања, чиме ће резултат бити значајно побољшан”.

2. Локална истраживања која спроводе сама локална самоуправа, организације цивилног друштва, међународне институције или друге установе, а која се баве специфичним темама од значаја за рад ЈЛС и области које су предмет анализе. У том смислу, релевантна могу бити истраживања локалног јавног мњења и/или истраживања корисника услуга ЈЛС (грађана, привреде, специфичних циљних група) која испитују да ли је и у којој мери из перспективе циљане јавности рад општине (не)транспарентан.

Пример коришћења ове врсте информација у наведеној илустрацији:

„На основу истраживања задовољства корисника услугама локалне самоуправе, које је спроведено у периоду ___ на узорку од ___ испитаника (време спровођења истраживања било је пре испуњавања мера из ЛАП-а), добијен је податак по ком већина корисника услуга није била задовољна транспарентношћу рада и доступношћу информација о процедурама које су им потребне (XX %). Грађани су у већој мери задовољни доступношћу информација и отвореношћу Управе него Скупштине, за коју већина сматра да нема довољно информација о начину на који овај орган доноси одлуке. Ови резултати показују важност потпуног спровођења мера из ЛАП-а у наведеној области, интензивног информисања грађана и понављања ове врсте истраживања како би се утврдило да ли постоје помаци“.

3. Тело надлежно за праћење примене ЛАП-а може спровести и сопствена истраживања, разговоре, фокус групе и друге видове прикупљања информација о стању у датој области од циљних група које имају интерес и/или довољно информација о стању у датој области. У конкретном случају, као што је наведено у примеру образложења једне од мера у симулацији, Тело може консултовати оне актере који су важни за сагледавање квалитета спровођења јавних расправа, а реч је, пре свега, о организацијама цивилног друштва, другим јавним институцијама, месним или стамбеним заједницама, професионалним и струковним удружењима и слично.

Пример коришћења ове врсте информација у наведеној илустрацији:

„На основу упитника које је Тело послало на адресе ___ субјеката који су учествовали у две наведене јавне расправе (или на основу разговора спроведеног са ___ представницима удружења која су била присутна), добијене су информације према којима већина њих није/јесте задовољна начином на који су обавештавани о јавној расправи, термином њеног одржавања, материјалима који су послати за припрему, начином модерирања и вођења догађаја, начином одговора на дате предлоге и слично“.

4. На крају, информације о стању у датој области могу се добити и од саме локалне самоуправе – на пример, информације о поступању у конкретној области, уоченим неправилностима, пријавама или захтевима пре, у току и након спровођења појединих мера из ЛАП-а. Иако коришћени пример није најпогоднији за приказ овог извора информација (бољи су примери оних области које непосредно таргетирају неправилности и корупцију), он би се могао спровести када је реч о захтевима јавности за информације о раду Скупштине – на пример, да ли је и колико тих захтева било у одређеном периоду, а што може говорити како о очекивању јавности и потребама за појединим информацијама, тако и о односу ЈЛС, односно њене скупштине према испуњавању тих захтева, оправности проширења круга докумената и информација које се чине доступним и слично.

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРИМЕНЕ ЛАП-А У ДАТОЈ ОБЛАСТИ

Као што је већ наведено, Годишњи извештај о примени ЛАП-а (а нарочито Финални извештај) би, у областима у којима је то могуће, требало да садржи и информације о ефектима ЛАП-а. Анализа ефекта говори о испуњености сврхе постојања и примене ЛАП-а која се састоји у томе да се **умање ризици од корупције и настанка неправилности, да се унапреди рад локалне управе и осигура заштита јавног интереса локалне заједнице.**

Информације о ефектима примене ЛАП-а, односно о испуњености његових циљева **у уској су вези са алтернативним изворима информација**, јер је о процени ефекта потребно имати што независније изворе информација. Ипак, често и саме евиденције, регистри и подаци које јединица локалне самоуправе регуларно прикупља и поседује могу бити од велике користи за анализу ефекта примене ЛАП-а (на пример, базе података о поступању и резултатима поступања пре и након примене ЛАП-а).

Као што је то описано у првом делу Методологије, за анализу ефекта важно је утврдити **почетно стање у области (baseline)** како би се ефекти могли пратити, мерити и анализирати. Почетно стање се може утврдити на почетку примене ЛАП-а, потом прикупљањем доступних информација и истраживања која су рађена пре почетка примене ЛАП-а, као и у току његове примене, али свакако пре почетка примене решења која су прописана појединим мерама.

Пример анализе ефекта ћемо довршити на основу претходне симулације и направити везу између алтернативних извора информација и анализе ефекта. Ове две целине се у наведеном случају поклапају, што није и не мора увек бити случај.

**Приказ могуће анализе ефеката ЛАП-а за Циљ 1.1:
Повећана транспарентност у процесу усвајања прописа**

| Почетно стање у области пре примене мера из ЛАП-а | Стање у области након примене мера из ЛАП-а | Оцена ефеката за циљ: Повећана транспарентност у процесу усвајања прописа |
|---|---|--|
| <p>Индекс транспарентности општине ____ за 2015: 44 (мах. 100, просек 39)</p> <p>Индекс транспарентности општине ____ за 2019: 45 (мах. 100, просек 40)</p> | <p>Индекс транспарентности општине ____ за 2020: 55 (мах. 100, просек 45)</p> | <p>На основу доступних информација Тело оцењује да је у периоду од 2019. до 2021. општина ____ делимично испунила циљ да повећа транспарентност у процесу усвајања локалних прописа. Иако је јавно доступно знатно више информација и података него пре примене мера из ЛАП-а (о чему сведочи Индекс транспарентности општине и за __% смањен број грађана који је незадовољан транспарентношћу), објављене информације и даље нису довољно промовисане и потребно је још радити на томе да јавност почне да користи све оно што је општина постигла од како је заокружила свој правни оквир у овој области и променила га. Овај закључак је изведен на основу и даље претежног незадовољства актера који учествују у јавним расправама и незнатног смањења формалних захтева за информацијама о раду Скупштине. Веза повећања транспарентности и смањења корупције је посредног карактера – нема егзактних података о томе, али, с обзиром на то да је повећање транспарентности један од основних предуслова за превенцију корупције, може се претпоставити да су остварени резултати утицали на превенцију корупције до које је могло доћи у току усвајања локалних прописа, односно да су допринели већем учешћу јавности, остваривању јавног интереса и већем поверењу између општине и њених грађана.</p> |
| <p>% корисника услуга општине који нису задовољни транспарентношћу рада у 2019.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Општинске управе - 40% • Скупштине – 60% | <p>% корисника услуга општине који нису задовољни транспарентношћу рада у 2020.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Општинске управе - 30% • Скупштине – 55% | |
| <p>Већина учесника јавних расправа није била задовољна начином обавештавања о одржавању јавних расправа и другим елементима њиховог организовања</p> | <p>Незнатно се повећао број оних који су задовољни начином обавештавања о одржавању јавних расправа и другим елементима њиховог организовања</p> | |
| <p>Број захтева за доступношћу информација упућен Скупштини до 2019. (годишњи просек): 20</p> | <p>Број захтева за доступношћу информација упућен Скупштини 2020: 15</p> | |