



Advocacy Center
for Democratic Culture



МАПА ПУТА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И ПОВЕЋАЊЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

НВО „АКТИВ“
Јул 2022



САДРЖАЈ

Уводне напомене.....	5
Анализа тренутног стања корупције на Косову.....	6
Законодавни оквир на Косову.....	8
Реалне и практичне препоруке за борбу против корупције и повећање транспарентности у општини.....	10
Препоручљиви кораци у изради Акционог плана за борбу против корупције.....	11
Листа препорука уз краће образложење.....	12

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Као друштвена појава, корупција је стара колико и људско друштво. Историјски гледано, људско друштво је на различите начине реаговало на корупцију, углавном настојећи да је што више сузбије и дефинише као потпуно негативну појаву. Једна опште прихваћена дефиниција корупције гласила би да је то незаконито коришћење друштвеног и државног положаја и моћи ради остваривања приватне користи. Са друге стране, транспарентност представља спремност и отвореност да се широј јавности омогући приступ важним информацијама у погледу конкретног друштвеног деловања, као на пример: отвореност у пословању, допуштање јавности да има увид у финансијско пословање, запошљавање радника, пословне акте, планове и др. Дакле, корупција и транспарентност су два међусобно повезана друштвена феномена која обично не иду један с другим. Наиме, постојање корупције углавном се везује за нетранспарентност и обрнуто, повећана транспарентност смањује могућност корупције. У суштини, транспарентност је најуспешније средство у борби против сваког облика злоупотребе, па самим тим и корупције. Иако корупција није свуда једнако заступљена, не бисмо погрешили уколико би рекли да је корупција присутна у многим животним аспектима и да ниједно друштво није у потпуности имуно на ову „болест“ без обзира на то да ли је реч о развијеним или мање развијеним државама. Пракса, међутим, показује да корупција више погађа недовољно развијена друштва у транзицији, у којима нема потпуне владавине права, где правосуђе није независно и где не постоји довољно развијена свест код грађана о свим последицама које корупција носи са собом.

Корупција као глобални друштвени феномен веома негативно утиче на општи друштвени развој и напредак, демократију, економски раст, стабилност државне управе итд. Она подрива поверење грађана у јавне институције и значајно урушава њихов легитимитет. Грађани због корупције не могу у свом пуном капацитету уживати законом гарантована социјална, економска и политичка права. Корупција доводи до општег осећаја немоћи и неправде који може ескалирати до потпуног сукоба и/или колапса у друштву јер се отвара велики простор криминалцима, чак и терористима за разне облике криминалних активности које су законом забрањене. По неком неписаном правилу, корупција најтеже погађа сиромашне и угрожене категорије становништва јер управо они не могу себи приуштити „луксуз“ давања мита зарад добијања јавних услуга на које, иначе, по закону имају право. Због тога је борба против корупције основно начело и предулсов доброг, демократског и успешног управљања у интересу грађана. Стога, демократска и отворена друштва постављају борбу против корупције као превасходни стратешки циљ и приоритет националне безбедности. Карактеристике корупције су променљива категорија. Као што корупција свакодневно поприма нове облике и форме, тако и борба против корупције мора да обухвата системска решења и механизме истраге, кривичног гоњења али и превентивне мере које су у складу са временом и постојећим трендовима. Превентивна заштита од корупције, као и постепена промена свести грађана у погледу корупције постаје све важнија за успешну борбу против корупције јер примена и усредсређивање искључиво на средства државне принуде се показала као недовољна. Зато је важно промовисати одговорност и транспарентност, а посебно је битно код грађана формирати свест да корупција није само кривичноправни, већ морални или етички проблем. Једино тако корупцију можемо сузбити до те мере који омогућује да се универзални принцип једнакости може применити на сваког грађанина без обзира на његов друштвени, економски, национални или неки други статус.

АНАЛИЗА ТРЕНУТНОГ СТАЊА КОРУПЦИЈЕ НА КОСОВУ

Законодавство које је на снази на Косову предвидело је добре механизме у области спречавања, сузбијања и истраге корупције. На основу постојећег законодавства основане су и из буџета Косова финансирају се релевантне институције које имају мандат да обављају прелиминарне истраге корупције, заштиту узбуњивача, анализирају и оклањају узроке корупције, евидентирају имовину у поседу јавних функционера и њихових блиских сродника итд. Ипак, према неким међународним и локалним истраживањима у вези корупције, на Косову су учињени мали и симболични помаци у погледу системске борбе против корупције.

Према студији УНДП-а “Пулс јавности о корупцији” из 2019 године, као и истраживања спроведеног међу грађанима Косова маја 2018 године, испитаници сматрају незапосленост (29.4 процената), корупцију (13.4 процената) и сиромаштво (8.6 процената) као три највећа питања са којима се суочава Косово. У просеку, четвртина испитаника, тј. 25% је изјавила да осећа да је корупција великих размера присутна у јавним и међународним институцијама на Косову. Већина становника Косова (68,8 %) верује да су незаслужени фактори, као што су породичне везе, мито, партијски припадност, пријатељи и, у мањој мери, изглед и пол, најважнији фактори у обезбеђивању запослења у јавном сектору.

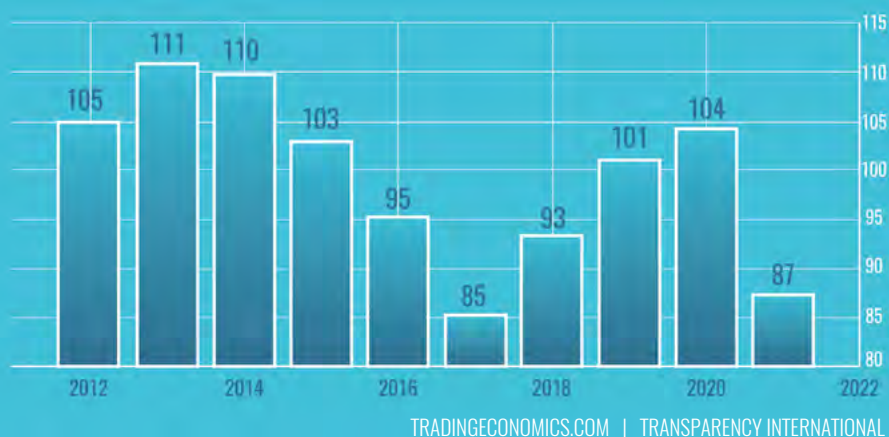
Агенција против корупције на Косову је новембра 2020.године усвојила Стратегију за борбу против корупције 2021-2023¹ у којој су наведени неки могући разлози за присуство корупције на Косову, и то су:

- НЕДОСТАТАК ЕФИКАСНИХ МЕХАНИЗАМА УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ У ОБЛАСТИ БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ
- НЕДОСТАТАК РЕВИЗИЈЕ ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА
- НЕДОСТАТАК ОДГОВАРАЈУЋЕГ ЗАКОНОДАВСТВА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА, ЗА МОНИТОРИНГ И РЕВИЗИЈУ ЊИХОВИХ ФИНАНСИЈА
- НЕДОСТАТАК ЈЕДИНИЦЕ ОДГОВОРНЕ ЗА АНАЛИЗУ СЕКТОРА РИЗИКА У ВЕЗИ СА РИЗИЦИМА КОРУПЦИЈЕ
- НЕДОСТАТАК ЕФЕКТИВНИХ (АДМИНИСТРАТИВНИХ) НОВЧАНИХ КАЗНИ И НЕДОСТАТАК МЕХАНИЗАМА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ СУКОБА ИНТЕРЕСА
- НЕДОСТАТАК ПЛАНОВА ИНТЕГРИТЕТА У СВИМ ЈАВНИМ ИНСТИТУЦИЈАМА И НЕДОСТАТАК ИНСТИТУЦИЈЕ ОДГОВОРНЕ ЗА МОНИТОРИНГ
- НЕДОСТАТАК КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА
- НЕДОВОЉАН И НЕПОТПУН ПРИСТУП ЈАВНИМ ДОКУМЕНТИМА
- ПРОБЛЕМ НЕПОТИЗМА, КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСА, ПОЛИТИЗАЦИЈЕ У ЗАПОШЉАВАЊУ У ЈАВНОЈ УПРАВИ
- НЕЗАВРШЕНА КАТЕГОРИЗАЦИЈА/КЛАСИФИКАЦИЈА РАДНИХ МЕСТА У ДРЖАВНОЈ СЛУЖБИ
- НЕДОСТАТАК ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ И НЕАДЕКВАТНО УПРАВЉАЊЕ ВЛАСТИТИМ ИЗВОРИМА ПРИХОДА ЈАВНИХ ИНСТИТУЦИЈА
- НЕДОСТАТАК КОНТРОЛЕ ОПШТИНСКИХ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА И НЕ ВРШЕЊЕ РЕВИЗИЈЕ ПРАВНИХ АКТА НА ОПШТИНСКОМ НИВОУ
- НЕУСПЕШНА КООРДИНАЦИЈА ИНСТИТУЦИЈА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА
- НЕДОСТАТАК ПРОФИЛИЗАЦИЈЕ ИНСТИТУЦИЈА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА ЗА ПРЕДМЕТЕ КОРУПЦИЈЕ
- НЕДОСТАТАК МЕХАНИЗМА РЕВИЗИЈЕ У ИНСТИТУЦИЈАМА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

¹ Документ је доступан на званичним језицима на Косову на интернет страници председника Владе Косова:
<https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2020/12/SRB-Strategjia-kunder-Korrupsionit-2021-2023.pdf>
<https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2020/12/Strategjia-Kunder-Korrupsionit-2021-2023.pdf>

Очито је да се карактеристике корупције данас брзо мењају. Корупција поприма сасвим нове манифестације које до датог тренутка нису биле познате у теорији или пракси. Од најчешћих видова ситне и крупне корупције која се вршила у оквирима једне државе и то по правилу у јавном сектору, корупција почиње да се шири на приватни сектор и да се јавља у раније непознатим процесима као што су приватизација, експропријација, јавне набавке, изградња путне инфраструктуре, изградња малих хидроелектрана, развој туристичких центара и издавање грађевинских дозвола идр. На основу резултата испитивања индекса корупције на Косову од стране глобалне организације „Transparency International” Косово је прошле 2021.године заузимало 87 од 180 могућих места, што представља изврстан напредак у односу на претходне године.

ПРИКАЗ ИНДЕКСА КОРУПЦИЈЕ ОД 2012 ДО 2021.ГОДИНЕ НА КОСОВУ ПО ИСТРАЖИВАЊУ „TRANSPARENCY INTERNATIONAL”



Корупција, осим у оквирима једне државе, постаје видљива и на међународном плану у међународним организацијама као што су међународни судови, међународне агенције итд. Дакле, корупција сасвим успешно прати развој друштва, друштвених појава и процеса, укључујући и сам процес глобализације.

Друштво на Косову такође није остало имуно на корупцију. Згодно је на овом месту поменути пројекат од стратешког интереса за изградњу аутопута „Arbën Xhaferi” ка Северној Македонији, који је грађане Косова коштао 53 милиона евра одштете као последица недовољно добро састављеног уговора и немара три косовске владе у погледу преузетих обавеза на основу потписаног уговора. Јавност је била против потписивања уговора од стране одлазећих због недостатка транспарентности и сумње у корупцију. Анализа организације цивилног друштва „Демократија за развој (D4D) из Приштине је чак изашла у јавност са податком да је ово обештећење коштало Косово приближно 4.000 нових радних места. Слично томе, сумња у корупцију је постојала и када је реч о експропријацији земљишта за потребе изградње аутопута. Наиме, високи албански званичници са Косова по писању медија су куповали земљиште на локацијама на којима је касније изграђен аутопут по изузетно ниским ценама, да би од Владе Косова у процесу експропријације као нови власници парцела били обештећени више хиљада пута вишим износима. Нажалост, спискови обештећених корисника до данас су остали недоступни за јавност упркос чињеници да важеће законодавство на Косову обавезује косовске институције да омогуће приступ информацијама од јавног значаја јер је реч о јавним расходима које плаћају порески обавезници.

општинама Северна Митровица, Зубин Поток, Лепосавић, Звечан, Грачаница и Штрпце. Циљ истраживања био је да провери ставове грађана у погледу корупције и њеног утицаја на њихове заједнице и рад локалних органа у општинама Северна Митровица, Зубин Поток, Лепосавић, Звечан, Грачаница и Штрпце. Резултати истраживања су показала да постоји незадовољство грађана ових шест општина у погледу транспарентности и корупције.

Наиме, када је реч о траснпарентности, 68% испитаника је изјавило да би се учешће грађана у доношењу одлука могло побољшати, док 63% сматрало да је њихова Општина транспарентна у ограниченој или врло ограниченој мери. Када је реч о изради општинског буџета, тек 29% испитаника је изјавило да је овај процес транспарентан. Када је реч о корупцији, грађани поменутих шест општина на Косову су били још критичнији. Наиме, 68% испитаника је изјавило да сматра да је корупција присутна у њиховој заједници, а тек 2,3% испитаника је изјавило да корупција није присутна у њиховој заједници. Чак 71% испитаника је изјавило да корупција на лолаку има значајан или врло значајан утицај на живот целокупне заједнице. Резултати истраживања су указали да испитаници сматрају да се у 70% случајева корупција манифестује кроз тражење и/или давање мита. Даље, 45,3% испитаника изјавило је да је корупција присутна прилико запослења у јавном сектору, а 24% испитаника сматра да је корупција присутна у току јавних набавки. Важно је напоменути да су испитаници из општине Северна Митровица, Зубин Поток, Лепосавић, Звечан, Грачаница и Штрпце имали усаглашене ставове о томе да су централне власти најкорумпираније.

У другој половини 2021.године, невладине организације „Актив” и АЦДЦ спровеле су истраживање по питању нивоа транспарентности и корупције у шест општина са српском већином. Истраживање је спроведено у

ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР НА КОСОВУ



На Косову је борба против корупције регулисана следећим законима:

1. Закон бр. 03/Л-159 о Агенцији за борбу против корупције²

Овај закон одређује статус и одговорности Агенције за борбу против корупције на Косову у области сузбијања и превенције корупције, посебно у области пријављивања, откривања и истраживања корупције, спровођење Стратегије и Акционог плана за борбу против корупције.

2. Закон бр. 04/Л-50 о пријављивању, пореклу и контроли имовине високих јавних званичника и пријављивању, пореклу и контроли поклона за све званичнике и Закон бр. 04/Л-228 о изменама и допунама Закона бр. 04 / Л-050³

Овај закон одређује обавезе високих јавних званичника за пријављивање имовине, прихода и њихово порекло, обавезу Агенције за борбу против корупције на Косову да контролише пријављивање и контролу имовине, као и обавезе свих службених лица за пријављивање поклона и њихово порекло.

3. Закон бр. 06/Л-011 о спречавању сукоба интереса у вршењу јавне функције⁴

Сврха овог закона је спречавање сукоба интереса у јавном и приватном интересу високих званичника у вршењу јавних функција.

4. Закон бр. 06/Л-085 о заштити узбуњивача⁵

Сврха овог закона је да омогући пријављивање кршења у јавном и приватном сектору и заштиту узбуњивача.

Што се транспарентности тиче, ово питање на локалном нивоу управе је регулисано многобројним законима и подзаконским актима који су на снази на Косову. Немогуће је на овом месту побројати све законе који се баве тим питањем, а то није ни циљ овог документа обзиром да транспарентност представља једно од најефикаснијих средстава у борби против корупције. Стога ћемо на овом месту само споменути поједине важне законе и подзаконске акте који регулишу питање транспарентности:

1. Закон бр.06/Л-081 о приступу јавним документима⁶
2. Закон бр.03/Л-040 о локалној самоуправи⁷
3. Закон бр.03/Л-048 о управљању јавним финансијама и одговорностима
4. Закон бр. 02/Л-37 о употреби језика

² Закон је доступан на српском и албанском језику на интернет страници Службеног гласника Косова <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2662#>

³ Исто: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2767>

⁴ Исто: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16314>

⁵ Исто: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18303#>

⁶ Исто: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20505#>

⁷ Исто: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>

Транспарентност на локалном нивоу је регулисана и многобројним подзаконским акатима, а на овом месту ћемо споменути само неке од њих као на пример:

1. Административноупутство бр.03/2020 о транспарентности у општинама,⁸
2. Уредба бр.02/2021 о процедури израде и објаве аката општине,⁹
3. Административно упутство бр.01/2021 о функционисању центара за услуге грађана у општинама,¹⁰
4. Административно упутство бр. 06/2018 о минималним стандардима јавних консултација у општинама,¹¹
5. Уредбе (малс) бр. 02/2021 о процедури израде и објаве аката општине¹²
6. Административно упутство бр. 01/2015 о интернет страницама јавних институција
7. Административно упутство бр. 02/2015 о оджавању седница Скупштине општине¹³
8. Одлука Владе 07&87 о усвајању Повеље о отварању података
9. Уредба бр. 04/2015 о Кодексу понашања у државној служби Косова

⁸ Исто:

<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=31852>

⁹ Исто:

<https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=51194>

¹⁰ Исто:

<https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=50768>

¹¹ Исто: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18425>

¹² Исто: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=51194>

¹³ Исто: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=11404>

РЕАЛНЕ И ПРАКТИЧНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И ПОВЕЋАЊЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ У ОПШТИНИ

Целокупан живот грађана се одвија у општинама. Општине, као јединице локалне самоуправе на Косову, остварују своје надлежности (изворне, поверене и проширене) на основу Устава и закона који су на снази, пружајући грађанима услуге које би требало да олакшају њихов живот на територији на којој живе и раде. Зато је нужно да управо на том нивоу, дакле на локалном нивоу управе, постоји јасан, недвосмислен и реалан план који би омогућио борбу против било каквог вида корупције. Дакле, борба против корупције почиње оног тренутка када представници власти покажу јасну и недвосмислену вољу и искрену жељу да се против те друштвене пошасте боре тако што усвоје план за борбу против корупције који даље спроводе у пракси.

Учешће грађана у том процесу је неминовно. Израда плана за борбу против корупције је предуслов борбе против корупције, а самим тим и повећања транспарентности у општини. Брзим истраживањем, претрагом и провером интернет страница косовских општина и централних институција, утврђено је да је једино Град Приштина пре шест година усвојио краткорочни План интегритета 2014-2016. На централном нивоу Агенција против корупције је усвојила Стратегију за борбу против корупције 2021-2023 која на уопштен начин говори о корупцији али не садржи конкретне смернице за општине по том питању. Међутим, јединино ефикасна борба против корупције на општинском нивоу јесте гарант искорењивања корупције. Зато први и основни корак у борби против корупције треба да буде доношење Акционог плана у борби против корупције у општини. Такав план би требало да садржи јасну анализу локалног (општинског) контекста, превентивне антикорупцијске механизме на нивоу општинске управе у којима се идентификују надлежности, области, процеси и процедуре ризици за настанак различитих облика корупције, показатељи (индикатори) на основу којих се она мери, као и начини за управљање ризицима, односно начини за њихово отклањање. У овом документу користимо термин Акциони план за борбу против корупције и повећање транспарентности (конкретне) општине. Међутим, повећање транспарентности се може одвојити и представљати засебан план општине. Било како било, применом акционих планова и успостављањем адекватних механизма за праћење њиховог спровођења, општине јачају своју отпорност на настанак корупције, на неправилности и злоупотребе јавних ресурса, односно јачају своје капацитете за заштиту, заступање и остваривање јавног интереса локалне заједнице.

У том процесу је потребно узети у обзир све позитивно-правне прописе (одредбе закона и подзаконских аката наведених у претходном поглављу) који регулишу питање корупције и транспарентности на Косову, Стратегију за борбу против корупције коју је израдила Агенција за борбу против корупције Владе Косова, као и међународне стандарде и добре праксе. Међутим, у разговорима са представницима партнерских општина дошло се до недвосмисленог закључка да на нивоу партнерских општина постоји велика потреба не само за овом мапом пута већ и још конкретнијим документом који би се могао назвати Модел акционог плана за борбу против корупције у општини које би све општине на Косову могле али и морале да користе у процесу израде свог плана за борбу против корупције. У процесу израде ове мапе пута је утврђено да Агенција за борбу против корупције на Косову или друга јавна институција у складу са својим мандатом није општинама на Косову пружила могућност израде сопственог плана на основу унапред утврђеног модела конкретне садржине. Чини се да за тим постоји велика потреба и зато је ова практична препорука обухваћена овим документом.

У поступку израде Акционог плана за повећање транспарентности и борбу против корупције општине могу користити кораке који су приказани у дијаграму на следећој страници:

ПРЕПОРУЧЉИВИ КОРАЦИ У ИЗРАДИ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ



01 —



ДЕКЛАРАЦИЈА О БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

02 —



ЈАВНИ ПОЗИВ ЗА ЧЛАНОВЕ РАДНЕ ГРУПЕ ЗА
ИЗРАДУ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА БОРБУ ПРОТИВ
КОРУПЦИЈЕ ОПШТИНЕ

03 —



ОСНИВАЊЕ РАДНЕ ГРУПЕ ЗА ИЗРАДУ АКЦИОНОГ
ПЛАНА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ ОПШТИНЕ

04 —



ЈАВНА РАСПРАВА О НАЦРТУ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА
БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ОПШТИНИ

05 —



ОСНИВАЊЕ ТЕЛА ЗА ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА
МЕРА ИЗ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА БОРБУ ПРОТИВ
КОРУПЦИЈЕ

06 —



УСВАЈАЊЕ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА БОРБУ ПРОТИВ
КОРУПЦИЈЕ ОПШТИНЕ

07 —



ИЗВЕШТАЈ О ИЗРАДИ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ОПШТИНИ, ПОУКЕ ИЗ
ПРОЦЕСА И ПРЕПОРУКЕ

Горенаведене кораке би општине морале проћи у току израде Акционог плана за борбу против корупције. Осим тога, у наставку овог документа предложене су различите практичне препоруке за ефикасну борбу против корупције и повећање транспарентности (без конкретног редоследа). Ове практичне препоруке могу и требају бити обухваћене неким будућим планом општине за борбу против корупције. Неке практичне препоруке и мере су подробније образложене ради лакшег разумевања, а неке, пак, нису јер у самом наслову се наговештава шта партнерске општине треба да раде и шта би требало да садржи њихов Акциони план за борбу против корупције. Практичне препоруке нису поређене по неком устаљеном редоследу.



ДЕКЛАРАЦИЈА О ПОВЕЋАЊУ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

01

Градоначелник и председавајући Скупштине општине, требало би јавно да изјаве да су у потпуности посвећени борби против корупције и да у том смислу предузимају конкретне мере које ће искоренити сваки облик корупције на нивоу општине. Декларација би требало да буде представљена јавности преко локалних медија, званичне интернет странице општине, друштвених мрежа у виду писане изјаве. Градоначелник би уједно кроз објаву Декларације требало јавности и локалним институцијама да наговести израду Акционог плана за борбу против корупције и повећање транспарентности. Декларација би могла садржати изјаве о посвећености локалне управе на челу са градоначелником борби против корупције путем нових иницијатива које ће имати за циљ да утврде нормативне, институционалне, организационе и практичне ризика за настанак корупције али и представљање конкретних мера за њихово отклањање, односно на отклањању узрока за настанак корупције, злоупотреба и неправилности и отклањању лошег управљања у најширем смислу речи.

ЈАВНИ ПОЗИВ ЗА ЧЛАНСТВО У РАДНОЈ ГРУПИ ЗА ИЗРАДУ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА ПОВЕЋАЊЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

02

Закони који су на снази предвиђају јасне процедуре за израду општинских стратегија које предвиђају партиципативни приступ. Међутим, искорак корак у овом процесу свакако би био уколико локална власт на челу са градоначелником објави јавни позив заинтересованим појединцима, стручној јавности и локалним институцијама да учествују у процесу израде Акционог плана за борбу против корупције и повећање транспарентности. Јавни позив би требало да садржи основне услове везане за лични интегритет, које би чланови радне групе требало да испуњавају да би учествовали у изради Акционог плана за повећање транспарентности и борбу против корупције. Поред тога требало би негде назначити у позиву да се исти односи искључиво на становнике општине и да ће предност имати сви они који се баве овом тематиком или поседују неке резултате у борби против корупције у општини. Општина мора у позиву назначити временске рокове и имејл на који би потенцијални чланови радне групе могли да упуте свој резиме и/или интересовање за учешће у овом процесу.

ОСНИВАЊЕ РАДНЕ ГРУПЕ ЗА ИЗРАДУ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ ОПШТИНЕ

03

Радна група би требало да буде формирана одлуком градоначелника и потврђена у Скупштини општине. Радна група би могла у свом саставу да има представнике:

- локалне управе и конкретних општинских одељења,
- грађана (није нужно да то буду одборници Скупштине општине),
- организација цивилног друштва или удружења,
- локалних институција, јавних предузећа у општини, чланови управних одбора,
- особа са инвалидитетом, расељених лица, жена, омладине или других рањивих група,
- медија (локална ТВ, Радио станица, новинска кућа и тсл.) и
- других заинтересованих актера са интегритетом и доказаним искуством у борби против корупције.

АНАЛИЗА СТАЊА

04

Ово је сасвим сигурно најважнији део посла у процесу израде Акционог плана у борби против корупције општине. Анализа стања нам даје одговор на питање где смо?, а када знамо то онда ћемо лако знати и где треба да идемо. Дакле, од адекватне, непристрасне и добре анализе стања корупције у општини зависи какве и које антикорупцијске мере ће бити предложене, да ли су оне само формалне или су суштинске и успешно решавају проблем постојеће корупције. Од анализе стања зависи и формулисање циљева Акционог плана за борбу против корупције у општини, дефинисање показатеља успеха, издвајање средстава у општинском буџету са реализацију предложених антикорупцијских мера, успешно надгледање успеха и релаизације антикорупцијских мера и коначно, од анализе стања зависи смањење постојеће корупције у општини.

ИСПИТИВАЊЕ ЈАВНОГ МЊЕЊА И АНГАЖОВАЊЕ ГРАЂАНА У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

05

Општина може планирати испитивање јавног мњења путем анонимних (онлајн) анкета у погледу корупције у одређеној општини пре израде и после израде Акционог плана за борбу против корупције у општини. Учешће грађана у погледу надгледања спровођења предложених антикорупцијских мера и спровођења Акционог плана за борбу против корупције у општини је од огромног значаја.

ДЕФИНИСАТИ ЦИЉЕВЕ

06

Циљ представља пожељно и очекивано стање које је потребно постићи, односно стање које ће након примене Акционог плана за борбу против корупције општине омогућити сузбијање корупције у датој области. Једна област може садржати један или више циљева, у зависности од њеног карактера и сложености. Циљеви морају бити јасни, недвосмислени, реални, остварљиви, мерљиви и требало би да могу да се изразе квалитативно, квантитативно и да се односе на конкретан временски период.

ДЕФИНИСАТИ ПОКАЗАТЕЉЕ

07

Када смо анализом стања утврдили где смо у погледу корупције, потребно је одредити и где желимо да будемо у том погледу у наредних 3, 5 или 10 година. Око циљева морају бити дефинисани и одређени показатељи. Показатељи нам показују, доказују и мере да ли је постављени циљ испуњен или није. То су тзв. показатељи циљева. Уколико је циљ да се смање или у потпуности отклоне утврђене неправилности у некој области, показатељ циља би био, на пример, број планираних и предвиђених контрола у тој области. Основа у том смислу представља број садашњих контрола у тој области на одређеном нивоу (на пример „једна контрола на годишњем нивоу“), док би циљана вредност показатеља била она која се планира како би се могло рећи да би повећање тог броја контрола допринело циљу смањења неправилности у тој области (на пример „најмање четири контроле на годишњем нивоу“). Показатељи могу бити формулисани и на основу успеха, и то су онда показатељи успеха. Коначно, општина може и треба да предложи показатеље и за сваку антикорупцијску меру коју предлаже. Сви показатељи требало би да буду јасни, недвосмислени и лако мерљиви.

На пример:

- број потписаних уговора о набавци у 2022.години,
- број објављених уговора о набавци у 2022.години,
- усвојен Акциони план о броби против корупције,
- формиран тим за праћење и надгледање предложених мера из Акционог плана за борбу против корупције општине,
- одржан семинар о антикорупцији за раднике општине,
- број општинских радника који су упознати са Акционом планом за борбу против корупције у општини,
- спроведена анкета у општини _____ о корупцији,
- објављен Извештај о изради Акционог плана за борбу против корупције,
- објављен Извештај о спровођењу Акционог плана за борбу против корупције у 2023. години,
- број пријава о корупцији у општини/број обрађених пријава о корупцији,
- број спроведених препорука из Извештаја ревизора
- објављен списак поклона градоначелнику и тсл.

ЈАВНА РАСПРАВА О НАЦРТУ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА ПОВЕЋАЊЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ОПШТИНИ

08

Косовско законодавство садржи доброљно законских и подзаконских прописа (уредбе и административна упутства) о одржавању јавних расправа у општини са којима су општине до детаља већ упознате. Стога на овом месту о томе неће бити допунских информација и препорука.

ОСНИВАЊЕ ТЕЛА ЗА ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА МЕРА ИЗ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

09

Пре усвајања Акционог плана за борбу против корупције и повећање транспарентности требало би основати тело које ће пратити спровођење свих предложених мера за борбу против корупције у конкретној општини. Тело које ће надгледати спровођење мера за борбу против корупције у конкретној општини би требало да буде независно у свом раду и никако не би смело бити под било каквом формалном или неформалном контролом или утицајем локалних власти. Чланови тела нужно не морају бити становници општине. Тело би требало да има мандат да редовно тражи повратне информације и доказе о спровођењу предложених антикорупцијских мера. Тело или чланови тела би могли имати мандат да организују прикупљање података о усвојеним антикорупцијским мерама у конкретној општини путем разговора, тражења увида у званична документа од јавног значаја у складу са законом, спровођење засебних упутника итд.

УСВАЈАЊЕ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ ОПШТИНЕ

10

Званично саопштење о усвајању плана поделити локалним медијима и објавити вест о томе на званичној страници општине и друштвеним мрежама. Општина може организовати посебну конференцију на којој ће бити представљен Акциони план за борбу против корупције свим заинтересованим грађанима, представницима цивилног сектора, локалних институција, медија и тсл.

ИЗВЕШТАЈ О ИЗРАДИ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ОПШТИНИ

11

Израда Акционог плана за борбу против корупције у општини може бити дуготрајан процес који захтева пуну посвећеност различитих актера и координисани рад више различитих тимова људи.

Они ће се бавити анализом ситуације на терену, дефинисањем показатеља корупције, формулисањем циљева плана за своју општину, начина надгледања примене предложених мера против корупције у општини и тд. Зато би било веома целисходно и корисно за општинске власти али и за све друге уколико буде објављен Извештај о изради Акционог плана за борбу против корупције. Извештај би требало да садржи информације о целокупном процесу израде плана, изазовима са којима су се чланови радне групе сусретали током анализе ситуације и израде плана, извучене поуке и препоруке за друге и тсл.

УСПОСТАВИТИ БАЗУ ПОДАТАКА ОПШТИНСКЕ ИМОВИНЕ

12

Локална управа често није свесна свих могућности економског развоја захваљујући имовини која се налази у власништву општине. Чини се да је зато нужно успоставити практичну базу података која би једним кликом омогућила увид у све парцеле које општина може да искористи у развојне свхве, или увид у парцеле које су уступљене на коришћење приватним субјектима за које они плаћају одређену надокнаду, или парцеле које нису уступљене приватним субјектима али се бесправно користе без икакве надокнаде локалној управи (на пример, на уређеном платоу на општинској имовини је (без дозволе) монтирана перионица за аутомобиле за коју се општини не плаћа никаква надокнада или се плаћа неком општинском званичнику супротно закону) или се надонада за употребу општинског земљишта плаћа неком општинском званичнику супротно закону итд. Таква база података затвара простор за корупцију. На основу разговора за различитим општинским службеницима стекао се утисак да таква база података не постоји, или да постоји али се не користи итд.

ПРЕЛАЗАК НА Е-УПРАВУ

13

У складу са законом на снази.

ПРЕЛАЗАК НА Е-НАБАВКЕ

14

У складу са законом на снази.

ОБЈАВЉИВАЊЕ УСВОЈЕНОГ ПЛАНА НАБАВКЕ ОПШТИНЕ ЗА ТЕКУЋУ ГОДИНУ НА ИНТЕРЕНТ СТРАНИЦИ ОПШТИНЕ

15

Након објављивања Плана набавке, грађани, организације цивилног друштва, медији и сва заинтересована лица ће бити у могућности да директно учествују у надзору рада локалне управе и, ако је потребно, позивати градоначелника на одговорност због лошег управљања. На пример, објављени план може да укаже да ли ће бити реализован неки приоритетни пројекат у току текуће године на који су указали грађани у току претходно одржаних јавних расправа о буџету када је локална управа преузела обавезу да те приоритете хитно реализује.

ОБЈАВЉИВАЊЕ ПОТПИСАНИХ
УГОВОРА СА ЕКОНОМСКИМ
ОПЕРАТЕРИМА У ОПШТИНИ

16

Ово би омогућило потпуни увид у начин трошење јавног новца од стране локалне управе. На основу разговора са представницима одређених општинских одељења уочено је да постоји опште незадовољство са одређеним економским оператерима али да локална управа и поред тога константо склапа уговоре са таквима. То је први показатељ корупције. Објављивање уговора о набавци омогућило би грађанима, организацијама цивилног друштва, медијима и свим заинтересованим лицима могућност веће контроле.

ОСНОВАТИ УСЛУЖНИ ЦЕНТАР
ЗА ГРАЂАНЕ ИЛИ УЧИНИТИ ГА
ФУНКЦИОНАЛНИМ

17

Косовско законодавство предвиђа ову обавезу за локалне управе. Смештање свих или већине општинских услуга на једном месту, први је корак ка повећању транспарентности и смањењу могућности корупције јер се преко Услужног центра за грађане сви захтеви примају, електронски обрађују (преко интранета или другог програма који је у употреби у косовским општинама), одобравају и зато је могућност корупција много мања. Ово је један од начина да локална управа сведе на минимум могућност директног контакта заинтересованих страна са општинским службеницима и спроведе раздвајање дужности која онемогућава злоупотребе дужности и корупцију. Разговори са општинским званичницима су потврдили да у појединим партнерским општинама пријем, обрада, доношење одлуке, спровођење и надзор спровођења одлуке спроводе 3 уместо 4 или 5 различитих радника општине, или да се за то не користи информативна технологија и софтверски програми итд.

ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНИМ
ПРЕПОРУКАМА ИЗ ИЗВЕШТАЈА
НАЦИОНАЛНЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА КОСОВА О
ОПШТИНИ

18

Национална канцеларија ревизије Косова сваке године обрађује Извештај о ревизији годишњих финансијских извештаја општине за конкретну годину. Овај извештај је урађен на основу детаљне анализе трошења јавног новца од стране органа локалне управе и садржи информације и препоруке о планирању и спровођењу општинског буџета, напредак у спровођењу препорука Генералног ревизора. Веома је важно да се на нивоу општине предвиди посебна одговорност одређених радника или општинских органа у погледу спровођења препорука Генералног ревизора и транспарентног извештавања у том погледу.

ОБЈАВИТИ СПИСАК ПОКЛОНА
ВИСОКИХ ФУНКЦИОНЕРА НА
ИНТЕРЕНТ СТРАНИЦИ ОПШТИНЕ

19

Градоначелник општине треба да покаже на делу да примењује средства добре управе, међу којима може бити и ово. Наиме, Општина би требало да користи праксу да на својој интернет страници објављује списак поклона које градоначелник и други званичници примају у току године. Два пута у току године, одређени службеник општине би требало да ажурира списак поклона и њихову вредности, а списак објави на интернет страници општине. Грађани, организације цивилног друштва, медији и сва заинтересована лица би требало да буду упознати од стране локалне управе о овоме.

ИЗДВОЈИТИ СРЕДСТВА ИЗ
ОПШТИНСКОГ БУЏЕТА ЗА
РЕАЛИЗАЦИЈУ АКЦИОНОГ ПЛАНА
ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У
ОПШТИНИ

20

Општина би у складу са Акционим планом за борбу против корупције морала на годишњем нивоу издвојити средства у свом буџету која би директно била употребљена за активности које су предвиђене планом и имају за циљ да промовишу транспарентност, смање корупцију и тсл.

ЦРНА ЛИСТА ДОБАВЉАЧА ИЛИ
ПОДУГОВАРАЧА ИЛИ ИЗВОЂАЧА
ДОДЕЉЕНИХ ОПШТИНСКИХ УГОВОРА

21

Потребно је да свака општина усвоји и води црну листу добављача/ подуговарача који нису поштовали преузете обавезе из потписаних уговора са општином. Такође, потребно је формулисати показатеље учинка набавке ради праћења и побољшања рада у набавци током времена: односно броја жалби, времена од отварања понуде до доделе посла, броја измена уговора, повећања цене итд.

ИНФОРМИСАТИ РАДНИКЕ ОПШТИНЕ
У ВЕЗИ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ОПШТИНИ

22

Обавестити раднике Општине о постојећем Акционом плану за борбу против корупције у општини и свим предложеним мерама, укључујући и међусобна задужења, надлежности и временске рокове за спровођење спроведених мера.

СЕМИНАР О АНТИКОРУПЦИЈСКИМ МЕРАМА ОПШТИНЕ

23

Поред информисања, нужно је да релевантни општински званичници буду обучени за спровођење усвојеног плана. Зато овај семинар треба даље да ојача капацитета радника да разумеју шта је корупција и како се са њом носити у најостљивијим околностима. Обука би нарочито морала да подигне свест радника о њиховом праву да знају све што се ради или не ради у општини, као и да пријаве било какву неправилност. Такође, обука би требало да се фокусира и на успостављени систем контроле и извештавања о корупцији у општини, као и о новим надлежностима које су у том погледу добили извесни општински органи у циљу спровођења усвојеног Акционог плана з борбу против корупције.

ПРОЦЕНА РИЗИКА КОРУПЦИЈЕ У ОПШТИНИ

24

Општина би требало да успостави праксу и начин да (најмање) једанпут годишње на систематски, организовани и институционалан начин, уз пуно учешће јавности, обави процену успешности реализације Акционог плана за борбу против корупције кроз процену ризика корупције. У складу са тим акциони план треба допуњавати и мере прилагођавати, а одговорности општинских одељења и сектора који контролишу и спроводе усвојене антикорупцијске мере треба процењивати систематски.

БРОЈ ЗА ПРИЈАВУ КОРУПЦИЈЕ НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИ ОПШТИНЕ

25

Општина би требало да објави број телефона на који грађани сасвим безбедно могу пријавити корупцију надлежним службама. Општина поред броја за пријаву корупције било где на Косову, може успоставити и сопствени систем који омогућава анонимно пријављивање корупције, кршење закона, професионалних стандарда или етике. У ту сврху, потребно је усвојити посебну процедуру са којом ће грађани бити упознати, а која се мора испоштовати приликом пријављивања случајева корупције, преваре или било којих других неправилности. Процедура пријаве корупције свакако мора бити у складу Законом бр. 04/Л-043 о заштити информатора, којим се уређује заштита указивача на неправилности на Косову.

ПРОЦЕНА РИЗИКА КОРУПЦИЈЕ У ОПШТИНИ

26

Предузети мере да се функција катастра поткрепи одговарајућим стручним особљем и обукама које су нужне да би се дужности и обавезе обављале у складу са законом. Катастарске услуге би по правилу требало да буду доступне грађанима преко Услужног центра за грађане и посебних програма (интранет или други специјализовани катастарски софтвери и програми које све општине користе на Косову). На тај начин се онемогућује директан контакт грађана и особља Одељења за катастар у општини, обрада захтева преко реда, а самим тим и могућа корупција се своди на минимум.

Разговори са службеницима појединих општина су потврдили да је њиховим општинама заправо Одељење за катастар најосетљивији када је реч о корупцији локалних власти. Зато би посебна пажња морала бити посвећена интегритету радника Одељења за катастар, службеника Услужног центра за грађане, оних радника који врше упис или спајања парцела, расподелу субвенција, издају дозволе за коришћење и уређење општинског земљишта итд. У складу са тим, омогућити грађанима да лако, анонимно укажу на евентуалне неправилности у раду Одељења за катастар у свакој партнерској општини.

ПРОЦЕНА РИЗИКА КОРУПЦИЈЕ У ОПШТИНИ

27

Општина би требало да успостави праксу процене интегритета својих радника. Разговори са општинским званичницима су потврдили да је у партнерским општинама у неком временском периоду било истрага, хапшења и правосудних пресуда у погледу корупције. Стога би било корисно да се успостави пракса процене интегритета радника, и у складу резултатима процене и потребама, вршити нужне реорганизације и систематизације радних места. То је нарочито важно када су у питању радници пријемних канцеларија, Услужних центара за грађане, катастарски службеници који издају различите дозволе (на пример, дозволе за изградњу викендица у Ски центру Брезовица на Шар планини, или дозвола за извођење радова у Националном парку Шар-планина и тд.). Дакле, за све, а посебно за раднике поменутих општинских служби и одељења, потребно је вршити периодичне процене рада и прецене интегритета радника која би омогућила откривање корупције и отклањање узрока за настанак корупције. Процена интегритета радника би пружила информације не само да ли поједини радници на „осетљивим“ позицијама примају или дају мито, већ да ли испуњавају све етичке и професионалне услове за обављање својих дужности и обавеза. Процена интегритета радника, уз стале мере, представља веома важно превентивно средство у откривању и отклањању узрока, односно ризика за настанак и развој корупције.

ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ ОПШТИНЕ О СПРОВОЂЕЊУ АНТИКОРУПЦИЈСКИХ МЕРА ИЗ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

28

РАДИКАЛНО РЕОРГАНИЗОВАТИ ПОСТОЈЕЋИ СИСТЕМ УНУТРАШЊЕ РЕВИЗИЈЕ И ИНСПЕКЦИЈЕ

29

ИЗРАДА И УСВАЈАЊЕ УРЕДБИ И ПРАВИЛНИКА КОЈЕ ЋЕ ОМОГУЋИТИ БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ УПРАВЕ

30

ИЗРАДА И УСВАЈАЊЕ ГОДИШЊЕГ
ПЛАНА ЗА УСПЕШНО УЧЕШЋЕ
ГРАЂАНА У ЈАВНИМ РАСПРАВАМА
ПРИЛИКОМ ИЗРАДЕ БУЏЕТА
ОПШТИНЕ

31

ИЗРАДИТИ И УСВОЈИ КОДЕКС
ИНТЕГРИТЕТА И АНТИКОРУПЦИЈЕ
ОПШТИНСКИХ ЗВАНИЧНИКА И
ФУНКЦИОНЕРА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

32

ПОТХРАНИТИ ЗВАНИЧНУ ИНТЕРНЕТ
СТРАНИЦУ ОПШТИНЕ ПОТРЕБНИМ
ИНФОРМАЦИЈАМА И ДОКУМЕНТИМА

33

УРАДИТИ СПИСАК ПРЕПОРУКА
И УСПОСТАВИТИ МЕХАНИЗМЕ
У ОПШТИНИ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ
ЗАКОНСКОГ ОКВИРА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ НА КОСОВУ
(види поглавље „Законодавни оквир“ горе)

34

УСПОСТАВИТИ ИНСТИТУЦИОНАЛНУ
САРАДЊУ ИЗМЕЂУ АГЕНЦИЈЕ ЗА
БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ НА
КОСОВУ И ИСТЕ АГЕНЦИЈЕ У СРБИЈИ
РАДИ ИСПИТИВАЊА ИМОВИНЕ
ВИСОКИХ ЗВАНИЧНИКА

35

ОБЈАВИТИ СПИСАК О ДОДЕЉЕНИМ
СУБВЕНИЦИЈАМА ГРАЂАНИМА
ОПШТИНЕ ЗА ТЕКУЋУ ГОДИНУ

36

МАПИРАЊЕ РИЗИКА КОРУПЦИЈЕ И
УСПОСТАВЉАЊЕ РЕГИСТРА РИЗИКА
ОД КОРУПЦИЈЕ

37

УСПОСТАВИТИ МЕХАНИЗАМ И
ОБРАЗАЦ ИЗВЕШТАВАЊА ЈАВНОСТИ
О РЕАЛИЗОВАНОГ НАСПРАМ
ПЛАНИРАНОГ БУЏЕТА ОПШТИНЕ

38

УСВОЈИТИ ОДЛУКУ У СКУПШТИНИ
ОПШТИНЕ О НАДГЛЕДАЊУ
АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ОПШТИНИ

39

УСПОСТАВИТИ ПРАКСУ ДОДЕЛЕ
ОПШТИНСКЕ НАГРАДЕ ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

40

ФОРМИРАТИ КОМИСИЈУ ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ОПШТИНИ

41

ПРИПРЕМИТИ И ПОДЕЛИТИ
АКЦИОНИ ПЛАН ЗА БОРБУ ПРОТИВ
КОРУПЦИЈЕ У ОПШТИНИ У ВИДУ
БРОШУРЕ/ПРИРУЧНИКА

42

ОБЈАВИТИ ЗАПИСНИКЕ СА
СЕДНИЦА СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ И
РЕЗУЛТАТЕ ГЛАСАЊА О ТАЧКАМА
ДНЕВНОГ РЕДА

43

ИЗРАДИТИ АКЦИОНИ ПЛАН
СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ О
ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И УЧЕШЋУ
ГРАЂАНА (УКОЛИКО НЕ ПОСТОЈИ)

44

