

Корупцијски ризици у актима јединица локалне самоуправе

Методологија истраживања

Јединице локалне самоуправе (ЈЛС) доносе велики број општих правних аката којим уређују, између осталих, и питања која садрже велики коруптивни потенцијал. С друге стране, за разлику од органа јавне власти на националном нивоу, ЈЛС немају обавезу да нацрте својих аката достављају Агенцији за спречавање корупције ради процене да ли у прописима постоје фактори ризика од корупције.

Транспарентност Србија је анализирао на који начин ЈЛС уређују нека од питања која имају велики коруптивни капацитет. Истраживањем је обухваћено 60 аката свих јединица локалне самоуправе са статусом града (Београд и још 27 градова). Анализе су вршене у складу са Методологијом за процену ризика од корупције коју је донела и у свом раду примењује Агенција за спречавање корупције. Потпун увид у стање у овој области је остварен захваљујући чињеници да су анализирани различите врсте аката - пословници скупштина (најобимнији са великим бројем чланова), одлуке о прибављању, управљању и располагању стварима у јавној својини, одлуке о прибављању и отуђењу грађевинског земљишта, одлуке о давању у закуп ствари у јавној својини.

Општа запажања

На основу прикупљених података видљиво је да ЈЛС различито приступају нормативном уређењу појединих питања. Наиме, неке од ЈЛС нису донеле све врсте аката који су били обухваћени овим истраживањем. Тако постоје ЈЛС које нису уопште прописима уредиле јавне расправе. Иако доношење таквих аката није законска обавеза, изузетно је значајно правилно и потпуно уредити ову материју. С друге стране, постоје ЈЛС које нису нормативно уредиле прибављање и располагање стварима у јавној својини, већ непосредно примењују Уредбу Владе која то питање регулише.

Разлике које постоје у предметима њиховог регулисања условиле су и разлике у факторима коруптивних ризика који су уочени у њима. Такође, уочљиво је да ЈЛС сарађују међусобно приликом израде аката. До таквог закључка се долази упоређивањем њихове структуре, начина писања и фактора ризика од корупције које садрже. Ова закономерност није примећена само код пословника, од којих је већина рађена по угледу на Модел пословника који је израдила Стална конференција градова и општина (СКГО), већ код свих врста разматраних аката иако за неке од њих не постоје израђени модели који би могли да се прилагођавају.

Пословници скупштина који су разматрани могу се поделити условно на две категорије. Прву, највећу групу, чине они који су писани на основу Модела СКГО. У оквиру ове групе уочљиво је да постоје пословници који су унапредили већину решења која су иницијално прописана у Моделу СКГО. Нажалост, иако њихова решења представљају примере добре праксе који би требало да буду примењени у свим другим пословницима, број ових пословника је мањи у односу на број оних који не представљају искорак у односу на решења садржана у Моделу СКГО. У њима се могу уочити фактори ризика од корупције који су уочени и у Моделу СКГО. Посматрано са становишта фактора ризика, од 4 категорије две су широко заступљене правне формулације и надлежности и процедуре док су друге две транспарентност и механизми надзора присутни у далеко мањем броју. У оквиру сваке од ових категорија у пословницима су уочени типизирани фактори нпр. правне празнине, мањкаве одредбе о

упућивању, непостојање конкретног рока и употреба недефинисаних појмова у оквиру прве групе док су у оквиру друге групе најбројнији фактори они који се тичу дискреционог основа за одлучивање.

За неке од уочених ризика може се претпоставити да нису настали с намером да представљају коруптивни ризик већ су пре последица традиционалног приступа нормативној техници. Такав је нпр. фактор ризика мањкаве одредбе о упућивању који је у највећем броју случајева настао приликом искључења јавности са седница Скупштине. Уз мање стилске разлике сви разматрани пословници прописују да се јавност може искључити у складу/на основу/из случајева утврђених законом. Након доношења и почетка примене Методологије такав нормативан приступ, иако не мора бити руковођен намером да се омогући коруптивно понашање, представља фактор ризика који се огледа у мањкавој одредби о упућивању јер на основу њега није могуће идентификовати прописа који регулише искључење јавности са седница Скупштине.

Слично је и са фактором ризика који се састоји у употреби недефинисаних појмова чији су најбројнији примери употреба израза "из других разлога" или "изузетно из разлога хитности", "по правилу" и "по потреби". Иако се може претпоставити да њихово прописивање није било руковођено жељом да се створи могућност за коруптивне радње, њиховим прописивање је постигнуто управо баш то. Најбољу илустрацију представља употреба израза "по потреби" приликом прописивања обавезе заказивања седница радних тела и Скупштине који због тога што су подложни различитим тумачењима могу довести до коруптивног понашања. Такође, употреба, у одредбама које регулише одржавање седница радних тела и Скупштине, недефинисаних израза "по позиву" и "научни и стручни радници" због њихове непрецизности и подложности да буду тумачени у зависности од конкретне ситуације, ствара велике могућности за коруптивно деловање.

У одлукама које се тичу располагања стварима у јавној својини, доминантни фактори ризика су правне празнине, непостојање конкретних рокова и непостојање довољне транспарентности органа. Правне празнине су најприсутније у деловима одлука које се односе на формирање комисија које спроводе поступке располагања имовином и то у делу који се тиче критеријума за избор чланова комисија и начина њиховог одлучивања. У највећем броју случајева, одлука о томе ко ће бити чланови комисије је препуштена органу који их формира јер одредбе не прописују било какав критеријум. Слично томе, врло су ретке одлуке које прецизно прописују начин одлучивања комисија. Не може се са сигурношћу закључити шта је узрок томе али је веома мали број одлука које прописују рокове за поступање током поступака располагања. Као по правилу, након прописивања обавезе да се достави извештај или донесе одлука недостају одредбе које би прецизирале у ком року је неопходно предузети одређену радњу да би поступак могао правилно да се спроведе. Иако овој групи суштински припадају три различите категорије аката за све њих је заједничко да су изузетак оне одлуке које прописују обавезу објављивања на званичној веб презентацији ЈЛС најважнији одлука, записника и уговора док прописивање обавезе њиховог објављивања на огласној табли града представља праву реткост. Посебну категорију представљају акти који регулишу давање у закуп јер употребљавају формулације које омогућавају широко дискреционо одлучивање и имају велики коруптивни потенцијал, као што су нпр. одредбе да са износ закупнине може умањити до 50%.