

Процена ризика од корупције

Акт који је разматран:

Одлука о јавним расправама ("Сл. лист града Бора", бр. 8/2019 и 14/2019)

Главни закључци:

Одлука о јавним расправама ("Сл. лист града Бора", бр. 8/2019 и 14/2019, у даљем тексту: Одлука) уређује питања која су од великог значаја за смањење ризика од корупције у процесу доношења одлука из надлежности Града. Услед тога што обавезе органа Града нису довољно прецизно утврђене или су утврђене на неадекватан начин, корисност овог антикорупцијског механизма је битно умањена. Запажања о мањкавостима одредби су дата испод чланова ове одлуке, *косим словима*.

Одлука је израђена на основу Модела који је припремила Стална конференција градова и општина. Међутим, поједине одредбе из Модела нису пренете у градску Одлуку (обавештавање јавности током јавне расправе, поједини рокови) што је умањило њен квалитет. Поред тога, на основу искустава из праксе, Транспарентност Србија је уочила велики простор за унапређења и у односу на поменути Модел, па су и ти предлози унети у ову анализу.

I УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет одлуке

Члан 1

Овом одлуком ближе се уређују начин и поступак организовања и спровођења јавне расправе у поступку доношења прописа и других општих аката, односно планских докумената из надлежности града Бора (у даљем тексту: Град).

Појам јавне расправе

Члан 2

Јавна расправа представља скуп различитих активности, предузетих у унапред предвиђеном временском оквиру, у циљу прибављања предлога и ставова грађана у поступку припреме одређеног акта.

Јавна расправа спроводи се о нацрту акта (статута, одлуке, плана и другог акта у припреми), ако овом одлуком није другачије предвиђено, а може се спровести и раније на предлог органа надлежног за припрему и утврђивање нацрта акта који је предмет јавне расправе.

Јавна расправа обавезно подразумева:

1) прибављање предлога, сугестија и мишљења грађана и осталих учесника у јавној расправи у писаној или електронској форми и

2) организовање најмање једног отвореног састанка представника надлежних органа Града, односно јавних служби са заинтересованим грађанима, представницима удружења грађана и средстава јавног обавештавања (у даљем тексту: отворени састанак).

Орган надлежан за организовање јавне расправе је дужан да грађанима из свих делова Града обезбеди учешће у јавној расправи.

Отворени састанак се организује у седишту Града, а изузетно се може организовати и ван седишта, на предлог органа надлежног за припрему и утврђивање нацрта акта који је предмет јавне расправе.

О питањима која су од значаја за целу заједницу, јавна расправа се организује за целу територију Града, а у случају да се јавна расправа спроводи о питању од интереса за грађане са дела територије или за одређену категорију грађана, јавна расправа се може организовати само за тај део, односно у оквиру те категорије грађана.

Примедба:

Искључена је могућност давања усмених предлога.

Коришћење израза који су у складу са другим прописима („удружење грађана“, „средства јавног информисања“, уместо „удружења“ и „медији“).

Нејасно прописана дужност да се грађанима из свих делова Града обезбеди учешће у јавној расправи.

Претерано рестриктивне норме о организовању отвореног састанка (само у седишту Града).

Фактори ризика:

Неоправдано ограничавање људских права

Непрецизне формулације

Правне празнине

Допринос настанку ризика од корупције:

Одредба неосновано ограничава људска права неписмених особа и других особа нпр. особа са инвалидитетом којима би упућивање писаних предлога било отежано или немогуће без помоћи других лица.

Одредба такође у недовољној мери омогућава грађанима који не живе у седишту Града да учествују у појединим активностима током јавне расправе (отворени састанак).

У мањој мери, коришћење непрецизних термина може довести до тога да се појединим удружењима и медијима ускрати коришћење права.

Препоруке:

Допунити правила о начину упућивања предлога (нпр. усмено на записник). Неопходно је предвидети усмено давање предлога, сугестија и коментара као једнак и равноправан начин укључивања јавности у поступак доношења прописа како би се омогућило да особе, којима је њихово достављање у писменом облику отежано или немогуће, равноправно учествују у јавној расправи.

Такође би требало прописати начин испуњавања обавезе да се грађанима са територије целе ЈЛС омогући учешће у јавној расправи, укључујући и могућност организовања отвореног састанка по захтеву одређеног броја лица.

Могући предлог за измењену и допуњену одредбу:

Члан 2.

Јавна расправа представља скуп различитих активности, предузетих у унапред предвиђеном временском оквиру, у циљу прибављања предлога и ставова грађана у поступку припреме одређеног акта.

Јавна расправа спроводи се о нацрту акта (статута, одлуке, плана и другог акта у припреми), ако овом одлуком није другачије предвиђено, а може се спровести и раније на предлог органа надлежног за припрему и утврђивање нацрта акта који је предмет јавне расправе.

Јавна расправа обавезно подразумева:

- 1) прибављање предлога, сугестија и мишљења грађана и осталих учесника у јавној расправи у писаној или електронској форми и
- 2) организовање најмање једног отвореног састанка представника надлежних органа Града, односно јавних служби са заинтересованим грађанима, представницима удружења, представницима привредних субјеката и медијима (у даљем тексту: отворени састанак).

Орган надлежан за организовање јавне расправе је дужан да створи одговарајуће услове за учешће у јавној расправи грађанима из свих делова Града, тако што ће омогућити достављање предлога у месним канцеларијама ван седишта Града и путем средстава за комуникацију на даљину.

Отворени састанак се организује у седишту Града, а изузетно се може организовати и ван седишта, на предлог органа надлежног за припрему и утврђивање нацрта акта који је предмет јавне расправе.

Отворени састанак се организује у насељеном месту ван седишта Града, на захтев најмање 20 лица која имају бирачко право из тог места, а који је достављен

органу надлежном за припрему и утврђивање нацрта акта најкасније пет дана након објављивања програма јавне расправе.

У случају да се јавна расправа спроводи о питању од интереса за грађане са дела територије Града или за одређену категорију грађана, јавна расправа се организује тако да у највећој могућој мери обухвати учеснике из тог дела територије, односно те категорије грађана.

Време трајања јавне расправе

Члан 3

Јавна расправа траје најмање 15 дана.

Време трајања јавне расправе утврђује орган надлежан за њено организовање и спровођење.

Примедба:

Рок је превише кратак.

Словна грешка.

Фактори ризика:

Непримерени рок.

Допринос настанку ризика од корупције:

Прекратак рок за спровођење јавне расправе смањује могућност да сва заинтересована лица узму учешће у том процесу.

Препоруке:

У Моделу СКГО, на основу којег је израђена Одлука предвиђа се дужи и примеренији рок, од 20 дана.

Поред тога ТС предлаже следећу допуну:

Јавна расправа траје најмање 20 дана. Уколико последњи дан јавне расправе пада у дан који је нерадан, узимају се у обзир и предлози који буду достављени и првог следећег радног дана.

Члан 4

Орган Града надлежан за припрему прописа дужан је да на интернет презентацији Града и на други примерен начин обавести јавност да је отпочео рад на припреми прописа који доноси Скупштина града Бора (у даљем тексту: Скупштина града).

Обавештење из става 1. овог члана, објављује се у року од 8 дана од дана почетка израде тог прописа.

Примедба:

У члану 4. ст. 1 је прописана обавеза за орган Града који припрема прописе, као и рок за њено испуњење, али не и правне последице у случају да обавеза не буде испуњена.

Поред тога, постоји могућност да сврха нормe не буде у потпуности остварена услед тога што није детаљније уређен начин објављивања и садржај информација које ће бити објављене. Рок за објављивање је превише дуг.

Фактори ризика:

Непостојање јасних санкција за повреде.

Недовољна транспарентност органа јавне власти

Допринос настанку ризика од корупције:

Није прописан механизам одговорности ни санкције у случају пропуста одговорног лица да објави информацију о почетку рада на пропису или другом акту.

Постоји ризик да неће бити објављене све потребне информације.

Препоруке:

На основу члана 4 став 1 Закона о прекршајима неопходно је, ради успостављања ефикасног механизма за примену ове одредбе, одлуком Скупштине прописати санкције у случају неиспуњења ове обавезе.

Предлажемо да се допуни став 2 и да се дода нови став 3, тако да гласе:

Обавештење из става 1. овог члана, објављује се у року од три дана од дана почетка израде тог прописа, на страници посвећеној јавним расправама, као и у оквиру вести о активностима локалне самоуправе.

У обавештењу из става 1. овог члана, или уз њега, објављују се разлози због којих је почео рад на припреми прописа, налази анализа које ће бити узети у обзир при изради прописа, орган или организациона јединица која припрема пропис, оквирни рок за израду

нацрта акта, састав радног тела које ће изградити нацрт и информације о начину на који заинтересована јавност може да допринесе изради нацрта.

Врсте јавних расправа

Члан 5

Јавна расправа може бити: обавезна јавна расправа и јавна расправа по захтеву, односно предлогу (у даљем тексту: факултативна јавна расправа).

Обавезна јавна расправа је јавна расправа која се обавезно спроводи у поступку припреме аката утврђених овом одлуком у складу са законом, односно Статутом града Бора (у даљем тексту: Статут).

Факултативна јавна расправа је јавна расправа која се може спровести у поступку доношења других општинских аката из надлежности Скупштине града, под условима и по поступку предвиђеном овом одлуком, у складу са Статутом.

Примедба:

Члан 5. садржи дефинисање врсти јавних расправа које је другачије од дефиниције формулисане у члану 1. ове Одлуке. За разлику од члана 1. који дефинише јавне расправе приликом доношења прописа и других општинских аката, односно планских докумената из надлежности града Бора, дефиниција јавне расправе из овог члана дефинише факултативне јавне расправе као оне које се могу спровести о актима из надлежности искључиво скупштине Града. Осим тога, овај члан факултативну јавну расправу везује са нешто другачију групу аката: друге опште акте из надлежности Скупштине (за разлику од далеко шире постављено свих општинских аката из надлежности града, односно планских докумената).

Фактори ризика:

Сукобљене одредбе.

Правне празнине.

Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти.

Допринос настанку ризика од корупције:

Супротстављеност ових одредби ствара могућност различитих тумачења у складу са потребама и интересима онога ко одредбу примењује.

Одсуство одредаба које би уредиле спровођење јавних расправа и укључивања грађана при доношењу аката за које није надлежна Скупштина града смањује транспарентност рада органа Града.

Препоруке:

Међусобно ускладити одредбе чланова 1. и 5.

Уредити актом спровођење консултација у припреми одлука, закључака, препорука, правилника, упутстава, наредби и других општих аката које доносе органи Града.

II ОБАВЕЗНА ЈАВНА РАСПРАВА

Када се спроводи обавезна јавна расправа

Члан 6

Јавна расправа обавезно се организује и спроводи:

- 1) у поступку припреме Статута;
- 2) у поступку припреме буџета Града;
- 3) у поступку припреме Плана развоја и докумената јавних политика Града;
- 4) у поступку утврђивања стопа изворних прихода Града;
- 5) у поступку припреме просторних и урбанистичких планова;
- 6) у другим случајевима предвиђеним законом и Статутом.

Организовање и спровођење обавезне јавне расправе

Члан 7

Обавезну јавну расправу организује и спроводи Градско веће града Бора (у даљем тексту: Градско веће), на начин и у време које предложи орган, односно радно тело Скупштине града надлежно за утврђивање, односно за припрему нацрта акта.

Обавезна јавна расправа спроводи се на начин и по поступку прописаном овом одлуком за јавну расправу о нацрту општег акта, ако овом одлуком није другачије предвиђено.

1. Јавна расправа у поступку припреме Статута

Јавна расправа о нацрту Статута, односно одлуке о промени Статута

Члан 8

У поступку доношења новог или промене постојећег Статута, јавна расправа се спроводи о нацрту Статута, односно нацрту одлуке о промени Статута.

Радно тело Скупштине града надлежно за припрему нацрта Статута, односно нацрта одлуке о промени Статута, дужно је да уз обавештење из члана 4. ове одлуке објави и основне информације о планираним решењима која ће бити предложена.

Када се не мора спровести јавна расправа

Члан 9

Ако се промена Статута предлаже само ради усклађивања са законом које се врши путем преузимања прецизних законских решења, Скупштина града може актом о приступању промени Статута одлучити да се јавна расправа не споведе, ако законом није другачије предвиђено.

Примедба:

У члану 9. ст. 1. искључује се могућност спровођења јавне расправе када се промена Статута предлаже само ради усклађивања са законом које се врши путем преузимања прецизних законских решења, када Скупштина града актом о приступању промени Статута може одлучити да се јавна расправа не споведе. Овако дефинисана норма је нејасна јер у себи садржи два критеријума за искључење јавне расправе – да планиране промене осликавају прецизна законска решења и да Скупштина града одлучи да се јавна расправа не споведе. То значи да би спровођење јавне расправе могло бити искључено иако је реч о променама које су битне, али је квалификовано да су законска решења довољно прецизна, те не траже ширу друштвену расправу у погледу њиховог преузимања. Такође, ризик проистиче и из непостојања корективних механизма у случају да је процена органа Града била погрешна (нпр. могућност грађана да укажу на своју заинтересованост за измене акта, након чега би ипак била организована јавна расправа). Додатно, није прописан никакав корективни механизам попут одредбе о обавезном образложењу за искључење јавне расправе које мора имати прописану садржину (нпр. докази или показатељи постојања разлога да се расправа не организује) и лица којима би оно било адресирано.

Недостатак одредбе огледа се и у чињеници да није изричито прописано, што је општеприхваћен номотехнички стандард, да обавеза спровођења јавне расправе не постоји, зато што би била нерационална и непотребна, за интервенције у текст документа којим се отклањају уочене техничке, граматичке и правописне грешке због тога што се њима не мења његова садржина.

Фактори ризика:

Употреба недефинисаних појмова.

Правне празнине.

Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти

Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу

Допринос настанку ризика од корупције:

Искључивање обавезе спровођења јавне расправе на основу нејасно постављених или неоправданих критеријума повећава могућност усвајања прописа који неће бити у складу са јавним интересом.

Препоруке:

Размотрити оправданост наведеног основа за искључење јавне расправе и прописати заштитне механизме у случају сумње да јавна расправа буде неоправдано искључена.

2. Јавна расправа у поступку припреме буџета

Када се спроводи јавна расправа

Члан 10

У поступку припреме буџета, јавна расправа се спроводи о:

- 1) нацрту плана јавних инвестиција у одлуци о буџету и
- 2) нацрту одлуке о буџету.

Јавна расправа о нацрту плана јавних инвестиција

Члан 11

Директни корисник буџета, као овлашћени предлагач капиталног пројекта у смислу закона и другог прописа којим се уређује поступак припреме буџета, може одлучити да о предлозима идеја за капиталне пројекте из своје надлежности, консултује грађане путем јавне анкете, односно другог облика консултовања.

Уз позив за спровођење јавне расправе, поред образложеног нацрта плана објављују се и информације о резултатима консултација уколико су претходно спроведене у складу са ставом 1. овог члана.

Приликом утврђивања предлога капиталних пројеката за укључивање у предлог финансијског плана и ревидирани план јавних инвестиција, директни корисник буџета, односно орган надлежан за финансије и Градско веће, водиће рачуна о предлозима и сугестијама датим у јавној расправи.

Примедба:

У члановима 11. и 12. нису прописани рокови за информисање грађана о фазама припреме буџета. У члану 11, ставу првом, предвиђена је могућност за организовање анкета, али не и конкретни критеријуми за одлучивање о истом.

Фактори ризика:

Непостојање конкретних рокова.

Правне празнине.

Допринос настанку ризика од корупције:

Услед тога што дужности и рокови нису довољно прецизно постављени постоји опасност да о појединим деловима буџета не буде организована јавна расправа, да грађани не буду правовремено информисани о буџетској јавној расправи, да им не буду доступне све потребне информације или да неки од видова јавне расправе не буду спроведени. Додатно, чињеницом да не постоје јасни критеријуми за одлучивање о спровођењу јавног анкетирања, ствара се простор за арбитрерно одлучивање органа које подрива правну сигурност.

Препоруке:

Потребно је прецизирати критеријуме одлучивање о спровођењу анкета о буџетским приоритетима и проширити круг информација које се објављују на почетку јавне расправе о буџету.

Транспарентност Србија предлаже знатно детаљније уређење ових питања у оквиру члана 11:

Јавна расправа о нацрту плана јавних инвестиција

Члан 11.

Директни корисник буџета, као овлашћени предлагач капиталног пројекта у смислу закона и другог прописа којим се уређује поступак припреме буџета, о предлозима идеја за капиталне пројекте из своје надлежности, консултује грађане путем јавне анкете, односно другог облика консултовања.

Приликом консултација из става 1. овог члана, директни корисник буџета грађанима представља:

- капиталне пројекте који су планирани актима Града за текућу или претходне године, а нису реализовани, са проценом вредности;
- капиталне пројекте који су планирани актима Града за наредну буџетску годину, са проценом вредности;
- капиталне пројекте који су планирани актима Града у неком другом периоду, са проценом вредности;
- оквирну процену вредности буџета који ће бити намењен капиталним пројектима у наредној буџетској години и у следеће две;
- шта се сматра капиталним пројектом и које врсте капиталних пројеката може да реализује локална самоуправа;
- на који начин могу учествовати у консултацијама, када и који начин ће предлози бити разматрани, да ли се грађани изјашњавају о приоритизацији већ планираних пројеката или достављају идеје и предлоге за нове пројекте, и друге информације од значаја за процес консултација.

Када се консултације из става 1. овог члана спроводе ради прикупљања идеја и предлога за нове пројекте, директни корисник буџета објављује те идеје и предлоге током процеса консултација, у року од три дана по приспећу.

Уз позив за спровођење јавне расправе, поред образложеног нацрта плана објављује се и извештај о резултатима консултација које су спроведене у складу са ставом 1. овог члана, који садржи информације о предмету и начину спровођења консултација резултатима јавне анкете, броју и структури учесника и предлога, начину разматрања предлога, кратак опис предлога и идеја за нове пројекте и став организатора консултација поводом тих идеја и предлога.

Приликом утврђивања предлога капиталних пројеката за укључивање у предлог финансијског плана и ревидирани план јавних инвестиција, директни корисник буџета, односно орган надлежан за финансије и општинско/градско веће, дужан је да размотри све добијене идеје и предлоге, и да образложи своју одлуку о прихватању или неприхватању предлога, као и евентуално одступање од приоритизације предлога у односу на ставове анкетираних грађана.

Јавна расправа о нацрту одлуке о буџету

Члан 12

Јавна расправа о нацрту одлуке о буџету Града спроводи се по прописима којима се уређује буџетски систем.

Примедба:

Законом о буџетском систему није прописан поступак спровођења јавне расправе о буџету.

Правне празнине.

Допринос настанку ризика од корупције:

Услед тога што поступак јавне расправе о нацрту одлуке о буџету Града није уређен, постоји велики ризик да она не буде организована уопште или да не буде организована на адекватан начин.

Препоруке:

Потребно је на јасан начин уредити начин спровођења јавне расправе о нацрту одлуке о буџету. То се може делимично учинити коришћењем решења из Модела СКГО, чију допуну ТС предлаже:

Позив за јавну расправу о нацрту одлуке о буџету мора се објавити најмање 10 дана пре дана одржавања првог отвореног састанка у оквиру јавне расправе.

Приликом јавне расправе о буџету, поред информација и докумената који се морају објавити за јавну расправу о пропису, обавезно се објављује и следеће:

- *упоредни приказ усвојеног буџета Града за текућу годину, буџета Града за текућу годину након ребаланса и извршења буџета за текућу годину са стањем на крај последњег месеца пре објављивања позива, уз поређење тих података са подацима из Нацрта, у мери у којој је то могуће*
- *образложење које садржи све информације које мора садржати и образложење предлога Одлуке о буџету, изузев података о спроведеној јавној расправи*
- *какви се предлози могу давати (нпр. предлози за увођење нових, повећање или смањење постојећих расхода и издатака, увођење нових, повећање или смањење постојећих расхода и издатака, да ли приликом давања предлога треба означити буџетске програме или апропријације појединих корисника буџета и друго)*
- *информација да повећање планираних расхода и издатака буџета за једну намену подразумева смањење планираних расхода и издатака буџета за другу намену или повећање прихода и примања*
- *информацију о планираним расходима и издацима буџета у Нацрту који се не могу мењати на основу предлога учесника јавне расправе, зато што је реч о преузетим обавезама*
- *информацију о планираним расходима и издацима буџета у Нацрту код којих би битне промене захтевале измену прописа*
- *информацију о планираним расходима и издацима буџета у Нацрту код којих је обим промена ограничен упутством за припрему буџета или другим потребом обезбеђивања нужног процеса рада*

- информацију о планираним расходима и издацима буџета у Нацрту, који су у значајној мери подложни променама, са процењеним распоном тих промена
- информацију о планираним расходима и издацима буџета у Нацрту, у вези са којима учесници јавне расправе нарочито могу да дају предлоге, који се односе на сврху финансирања (нпр. приоритетне области за финансирање које се врши на основу конкурса за удружења и медије, за активности у области спорта, за субвенције и слично)

3. Јавна расправа у поступку припреме планских докумената Града

Када се спроводи јавна расправа

Члан 13

Јавна расправа се спроводи у поступку припреме:

- 1) Плана развоја Града
- 2) Документа јавне политике (стратегија, програм, концепт политике и акциони план).

Јавна расправа у припреми Плана развоја

Члан 14

Јавна расправа у припреми Плана развоја Града спроводи се по поступку прописаном посебном одлуком Скупштине града којом се ближе одређује садржина и поступак доношења Плана развоја у складу са прописом Владе РС којим се утврђују обавезни елементи плана развоја.

Објављивање отпочињања рада на документу јавне политике

Члан 15

Орган надлежан за припрему документа јавне политике је дужан да на интернет презентацији Града, односно на други примерен начин, обавести јавност да је отпочео рад на припреми документа јавне политике који доноси Скупштина града, у року од седам радних дана од дана почетка израде тог документа.

Примедба:

У члану 15. је прописана обавеза за орган Града који припрема документ јавне политике, као и рок за њено испуњење, али не и правне последице у случају да обавеза не буде

испуњена. Додатно, рок од седам радних дана од почетка израде документа јавне политике се разликује од рока предвиђеног у члану 4. став 2. који износи 8 радних дана.

Фактори ризика:

Непостојање јасних санкција за повреде.

Сукобљене одредбе.

Допринос настанку ризика од корупције:

Није прописан механизам одговорности ни санкције у случају пропуста одговорног лица да објави информацију о почетку рада на пропису или другом акту.

Препоруке:

На основу члана 4. став 1. Закона о прекршајима неопходно је, ради успостављања ефикасног механизма за примену ове одредбе, одлуком Скупштине прописати санкције у случају неиспуњења ове обавезе. Ускладити рокове ради повећања правне сигурности и избегавања међусобног сукоба наведених норми.

Консултације у припреми докумената јавне политике

Члан 16

Орган надлежан за припрему документа јавне политике је дужан да омогући учешће свих заинтересованих страна и циљних група у процесу консултација које спроводи током израде документа јавних политика, тј. током спровођења ех-анте анализе ефеката, користећи примерену технику консултација (фокус група, округли сто, полуструктурирани интервју, панел, анкета, прикупљање писаних коментара), у складу са законом који уређује плански систем и подзаконским актом којим се уређује управљање јавним политикама (у даљем тексту: Уредба).

Орган из става 1 овог члана информисе учеснике консултација о резултатима спроведених консултација, а посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису прихваћене и дужан је да информације о резултатима консултација спроведених у свим фазама израде документа јавне политике објави на интернет презентацији Града најкасније у року од 15 дана од дана завршетка консултација.

Информација о резултатима спроведених консултација обухвата нарочито: податке о консултованим странама, обиму и методима консултација, питањима о којима се расправљало током консултација, затим примедбама, сугестијама и коментарима који су узети у разматрање и онима који нису уважени, као и о разлозима за њихово неприхватање.

Орган из става 1. овог члана може, имајући у виду резултате консултација које спроводи током израде документа јавних политика, донети одлуку да у радну групу за израду тог

документа укључи репрезентативне представнике заинтересованих страна и циљних група.

Јавна расправа у припреми документа јавне политике

Члан 17

Градско веће је дужно да пре подношења Скупштини града на разматрање и усвајање документа јавне политике, организује и спроведе јавну расправу о документу јавне политике, осим у случајевима одређеним Уредбом.

Поступак јавне расправе започиње објављивањем јавног позива за учешће у јавној расправи са програмом јавне расправе, на интернет презентацији Града.

Јавни позив обавезно садржи:

- 1) податке о предлагачу и доносиоцу (назив и седиште);
- 2) назив документа јавне политике који је предмет јавне расправе;
- 3) област планирања и спровођења јавних политика;
- 4) информације о образовању и саставу радне групе која је припремила предлог документа јавне политике.

Програм јавне расправе обавезно садржи:

- 1) предлог документа јавне политике који је предмет јавне расправе;
- 2) рок за спровођење јавне расправе;
- 3) важне информације о активностима које се планирају у оквиру јавне расправе (одржавање округлих столова, трибина, адресу и време њиховог одржавања и др.);
- 4) информације о начину достављања предлога, сугестија, иницијатива и коментара;
- 5) друге податке значајне за спровођење јавне расправе.

Јавна расправа траје најмање 15 дана, а рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писаном или електронском облику износи најмање 7 дана од дана објављивања јавног позива.

Уз јавни позив за спровођење јавне расправе о документу јавне политике, обавезно се објављује и информација о резултатима консултација из члана 16. ове одлуке спроведених до почетка јавне расправе.

Уз предлог документа јавне политике који је предмет јавне расправе, прилаже се и извештај о спроведеној анализи ефеката, у смислу Уредбе и закона који уређује плански систем.

Члан 18

Градско веће је дужно да извештај о спроведеној јавној расправи објави на интернет презентацији Града, најкасније седмог радног дана пре подношења Скупштини града на разматрање и усвајање документа јавне политике.

Извештај из става 1. овог члана, нарочито садржи податке о:

- времену и месту одржавања јавне расправе;
- заступљености јавног сектора, невладиног сектора и привреде;
- датим сугестијама у погледу дефинисања посебних циљева и мера за постизање тих циљева, као и избора институција надлежних за њихово спровођење и формулисања показатеља учинка јавних политика, односно мера;
- начину на који су сугестије уграђене у предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено.

Извештај о спроведеној јавној расправи прилаже се уз предлог документа јавне политике који се подноси Скупштини града на усвајање.

Ажурирање и објављивање предлога документа јавне политике

Члан 19

Градско веће је дужно да по окончању јавне расправе ажурира предлог документа јавне политике и налазе спроведене анализе ефеката у складу са резултатима те расправе и да ажурирану верзију тог документа објави на интернет презентацији града, најкасније седмог радног дана пре подношења документа Скупштини града на разматрање и усвајање.

4. Јавна расправа у поступку утврђивања стопа изворних прихода

Када се спроводи јавна расправа

Члан 20

У поступку утврђивања стопа изворних прихода, јавна расправа се организује о нацртима:

- одлука којима се утврђују стопе изворних прихода,
- одлука којима се уређују начин и мерила за одређивање висине локалних такса и накнада.

Јавна расправа може се, на образложени предлог органа надлежног за припрему и утврђивање нацрта, спроводити истовремено о свим одлукама из става 1. овог члана.

На образложени предлог органа из става 2. овог члана, јавна расправа изузетно се може спроводити истовремено са нацртом одлуке о буџету.

5. Јавна расправа у поступку припреме просторних и урбанистичких планова

Јавна расправа о нацрту одлуке о изради плана

Члан 21

У поступку припреме просторних и урбанистичких планова из надлежности Града, јавна расправа се спроводи о нацрту одлуке о изради плана.

Уз јавни позив за спровођење јавне расправе, поред образложеног нацрта одлуке о изради плана који садржи све елементе прописане законом и другим прописом којим се уређује поступак израде и доношења планског документа, објављује се и мишљење органа надлежног за заштиту животне средине о потреби израде стратешке процене утицаја на животну средину.

Учешће јавности после доношења одлуке о изради планског документа

Члан 22

Учешће јавности у току раног јавног увида, јавног увида у нацрт плана и јавне презентације плана, остварује су по одредбама закона и другог прописа којим се уређује поступак израде и доношења просторног и урбанистичког плана.

III ФАКУЛТАТИВНА ЈАВНА РАСПРАВА

Када се спроводи факултативна јавна расправа

Члан 23

Јавна расправа може се спровести у поступку доношења других општинских аката из надлежности Скупштине града, на основу захтева предлагача општег акта, једне трећине одборника или предлога 100 грађана и може се спроводити и достављањем предлога, сугестија и мишљења грађана и осталих учесника у јавној расправи у писаној или електронској форми.

Захтев, односно предлог из става 1. овог члана подноси се у писаном облику и мора бити образложен.

Захтев, односно предлог садржи: назив акта за који се јавна расправа захтева, односно предлаже, предлог круга учесника у јавној расправи са назначењем учесника којима се посебан позив доставља, назначење времена и начина одржавања јавне расправе и друге податке значајне за одржавање предметне јавне расправе.

Предлог грађана за спровођење јавне расправе је пуноважан ако га својим потписима подржи најмање 100 грађана са бирачким правом на територији Града.

Прикупљање потписа грађана за спровођење јавне расправе из става 4. овог члана, спроводи се у складу са прописима који уређују грађанску иницијативу.

Примедба:

Ставом 3. овог члана прописани су обавезни елементи предлога за одржавање јавне расправе. Њихово дефинисање извршено је употребом израза који су непрецизни због чега могу створити забуну приликом њихове примене нпр. предлагач може да предложи само себе као учесника или друга лица која би у њој учествовала за његов рачун и у његовом интересу или да наведе време и начин које само њему одговара.

Не постоје прописи којима се уређује „грађанска иницијатива“

Фактори ризика:

Прекомерни захтеви за остваривање права

Правна празнина

Допринос настанку ризика од корупције:

Одредба омогућава злоупотребе и изигравање сврхе спровођења јавне расправе која, сагласно начину на који су дефинисани обавезни елементи предлога, може бити "фингирана" потпуно легално тако да се води између истомишљеника или лица која имају заједничке приватне интересе који могу бити у супротности са јавним интересима.

Право грађана да траже организовање јавне расправе је ограничено непостојањем процедуре која се предвиђа одлуком. Недостатак потиче из одредаба Закона о локалној самоуправи.

Препоруке:

Прецизно дефинисати обавезне елементе предлога за спровођење јавне расправе, нарочито у погледу могућих учесника и времена њеног одржавања, како би се онемогућило да у јавној расправи учествују предлагач и лица блиско повезана са њим онда када то њему и њима одговара.

Када је реч о „грађанској иницијативи“ ТС предлаже следеће допуне:

До доношења прописа којима се уређује грађанска иницијатива, прикупљање потписа се врши тако што предлог са подацима из става 3. овог члана грађани својеручно потпишу (више грађана један документ, или свако појединачно), поред читко испуњеног имена и презимена грађанина о којем је реч и података на основу којих се може утврдити да је реч о лицу са бирачким правом на територији Града.

Грађанин уместо својеручног може дати електронски потпис.

Члан 24

Радно тело Скупштине града у чијем су делокругу питања која се уређују општим актом, одлучује по примљеном захтеву, односно предлогу грађана из члана 23. ове одлуке, у року од 15 дана од дана достављања предлога.

Приликом одлучивања о оправданости захтева, односно предлога за спровођење јавне расправе, надлежно радно тело нарочито цени да ли се актом у целини на нов начин уређују односи у одређеној области, односно да ли се њиме битно мењају постојећа решења или статус и права грађана.

Уколико надлежно радно тело прихвати захтев, односно предлог из става 1. овог члана, Градско веће је дужно да организује јавну расправу, по правилу, на начин и у време које је у тим поднесцима предложено.

Примедба:

У члану 24. ст. 1. је прописано овлашћење радног тела Скупштине да одлучи о предлогу најмање 100 грађана да се одржи јавна расправа у поступку доношења општег акта.

Први проблем тиче се непотпуности правила. Наиме, на основу одредбе члана 23. ст. 4. предлог се сматра валидним ако га потпише најмање сто грађана са бирачким правом на територији Града, а у члану 24. ст. 1 и 2. је прописано ко ће и на који начин утврђивати да ли је испуњен услов оправданости предлога, односно захтева. Додатно, у ставу 2. је наведено да ће се „приликом одлучивања о оправданости захтева“ надлежно радно тело водити наведеним критеријумима. Међутим, није прописано како ће се утврђивати испуњеност услова у погледу потписивања предлога од стране 100 грађана са бирачким правом на територији Града. Додатно, није прописано у ком поступку би потписници штитили своја права ако предлог буде одбачен због наведеног неиспуњења ових услова.

Ставом 3. прописана је обавеза Градског већа да организује јавну расправу на начин и у времену који су одређени предлогом за њено организовање, што може за последицу имати организовање јавне расправе, о трошку јавних финансија, у приватном интересу. Укључивање јавности би требало спровести у јавном интересу и у складу са објективним критеријумима као што су технички и просторни капацитети, месту и времену које одговара сврси јавне расправе и интересима свих учесника јавне расправе.

Није прописано да се представник предлагача позива на седницу на којој се расправља о томе да ли ће јавна расправа бити организована.

Такође, нису прописани делотворни механизми који би спречили да читав поступак предлагања факултативне јавне расправе буде дезавуисан, тиме што би у међувремену Градско веће упутило предлог акта у скупштинску процедуру.

Фактори ризика:

Непостојање механизма за оспоравање одлуке и поступка органа власти

Промовисање интереса који су супротни јавном интересу

Допринос настанку ризика од корупције:

Радно тело Скупштине може одбити предлог за организовање јавне расправе иако је он оправдан. Радно тело Скупштине може да одбаци предлог због наведеног неиспуњавања услова, без могућности да се таква одлука оспори, а одбијање или одбацивање предлога може бити мотивисано жељом да се акт који садржи ризике од корупције усвоји у мање транспарентном и инклузивном поступку.

Препоруке:

Прописати начин провере испуњености услова за давање предлога, у смислу закона који уређује јединствен бирачки списак и могућности увида у део бирачког списка за подручје јединице локалне самоуправе, и заштиту у случају да предлог буде одбачен због наводне неиспуњености овог услова, али и неиспуњености материјалног услова који се односи на „оправданост захтева“.

Поред наведеног, предлажемо следеће измене и допуне ставова 3. и 4. и додавање новог става 5:

На седницу на којој се одлучује о оправданости захтева, односно предлога за спровођење јавне расправе позива се представник предлагача, којем се даје могућност да изложи разлоге за одржавање јавне расправе.

Уколико надлежно радно тело прихвати захтев, односно предлог из става 1. овог члана, орган надлежан за припрему прописа је дужан да организује јавну расправу, на начин и у време које је у тим поднесцима предложено, изузев када су предлози супротни одредбама ове Одлуке.

Градско веће не може утврдити предлог ака пре него што надлежно радно тело скупштине Града размотри захтев, односно предлог из става 1. овог члана.

IV ОРГАНИЗОВАЊЕ И СПРОВОЂЕЊЕ ЈАВНЕ РАСПРАВЕ О НАЦРТУ ОПШТЕГ АКТА

Орган надлежан за организовање јавне расправе

Члан 25

Градско веће организује јавну расправу, одређује рок за спровођење, начин спровођења, место и време спровођења јавне расправе.

Члан 26

Градско веће упућује јавни позив грађанима, удружењима, стручној и осталој јавности, за учешће у јавној расправи.

Градско веће може доставити посебан позив за учешће на јавној расправи одређеним појединцима, представницима органа, организацијама и удружењима за које сматра да су заинтересовани за акт који се разматра.

Јавни позив за учешће на јавној расправи, објављује се на интернет презентацији Града и на други погодан начин.

Уз јавни позив обавезно се објављује програм спровођења јавне расправе, као и нацрт акта који је предмет јавне расправе са образложењем и прилозима.

Од дана објављивања јавног позива до дана почетка одржавања јавне расправе не може проћи мање од три дана.

Примедба:

Недостатак одредбе се састоји у пропуштању да се изричито пропише обавеза органа да омогући и преузимање докумената који су објављени на званичној интернет страници Града чиме би спровођење јавне расправе било знатно олакшано. Осим тога, омогућавањем преузимања би се аутоматски створили услови да се преузети документ штампа у одговарајућем броју примерака што потенцијално може знатно проширити круг грађана који потенцијално могу учествовати у јавној расправи.

Други недостатак одредбе састоји се у пропуштању да се изричито пропише рок грађанима да органу надлежном за припрему акта доставе своје примедбе и сугестије. У недостатку такве одредбе, само објављивањем позива, програма и нацрта акта изиграва се сврха доношења ове одлуке и онемогућава учешће заинтересоване јавности у поступку доношења аката које доноси Скупштина.

Са друге стране, у члану 17. ст. 5 који се односи на одржавање јавне расправе у припреми докумената јавне политике, наводи се такав рок:

„Јавна расправа траје најмање 15 дана, а рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писаном или електронском облику износи најмање 7 дана од дана објављивања јавног позива.“

Дакле, тумачећи наведене чланове, долази се до закључка да је прописан рок за достављање сугестија и предлога у случају одржавања јавне расправе у припреми документа јавне политике, али није прописан такав рок у случају организовања и спровођења јавне расправе о нацрту општег акта као шире правне категорије.

Фактори ризика:

Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти.

Допринос настанку ризика од корупције:

Непостојање јавних расправа о предлозима аката смањује простор за утицај грађана на доношење аката.

Примедба друга:

У члану 26. ст. 2. је прописано да се одређени субјекти за које је процењено да су заинтересовани за акт који се разматра обавештавају о позиву за учешће, односно да им се доставља посебан позив. Није јасно на основу чега се процењује да ли постоји таква потреба и кога на тај начин треба позивати.

Фактори ризика (у погледу примедбе друге):

Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Допринос настанку ризика од корупције (у погледу примедбе друге):

Услед непостојања критеријума може се догодити да неке групе субјеката буду посебно заинтересоване за одређену одлуку, а да ипак не буду обавештене. Ни у том случају неће бити јасно ко је одговоран за пропуст.

Препоруке (у погледу примедбе друге):

Потребно је прецизирати ко је надлежан да утврди да неке групе субјеката треба посебно обавестити. На пример, такви критеријуми могу бити чињеница да се одлука односи на становнике одређених месних заједница, да се односи на област рада регистрованих удружења која делују на подручју града, да су поједини грађани и раније исказали заинтересованост са уређење одређеног питања и слично.

Предлог ТС за измене и допуне овог члана:

Орган надлежан за припрему акта упућује јавни позив грађанима, удружењима, стручној и осталој јавности, за учешће у јавној расправи.

Орган из става 1. може доставити посебан позив за учешће на јавној расправи одређеним појединцима, представницима органа, организацијама и удружењима и другим правним лицима за које се зна или може претпоставити да су заинтересовани за акт који се разматра, као и стручњацима за област коју акт уређује.

Посебан позив из става 2. овог члана обавезно се доставља лицима која су пре отварања јавне расправе исказала интересовање да у њој учествују, која су доставила писане предлоге у вези са актом који је предмет расправе и удружењима регистрованим на територији Града чији су циљеви непосредно повезани са предметом акта.

Јавни позив за учешће на јавној расправи, објављује се на интернет презентацији Града, у оквиру стране са вестима и јавној расправи, на званичним налозима Града на друштвеним мрежама, у услужном центру Града, у свим месним канцеларијама и на други погодан начин.

Уз јавни позив на интернет презентацији Града обавезно се објављује програм спровођења јавне расправе, као и нацрт акта који је предмет јавне расправе са образложењем и прилозима.

Уз јавни објављује се и образац за подношење предлога, односно веза ка формулару на интернету, као и напомена да ће бити размотрени и предлози који нису поднети на обрасцу.

Нацрт акта, образложење и прилози објављују се у облику који омогућава претраживање по кључним речима и копирање садржаја уз очување изворног облика текстова и табела.

Од дана објављивања јавног позива до дана одржавања првог отвореног скупа у оквиру јавне расправе на може проћи мање од пет дана.

Садржина програма јавне расправе

Члан 27

Програм јавне расправе обавезно садржи:

- рок за спровођење јавне расправе,
- податке о лицима задуженим за давање информација и објашњења учесницима јавне расправе о предложеним решењима, а нарочито информација о проблему који треба да се реши тим прописом, односно о стању у области за коју се пропис доноси,
- информације о активностима које се планирају (одржавање округлих столова, трибина, презентација и слично, време и адреса њиховог одржавања), као и о лицу задуженом за управљање тим активностима,
- рок и адресу за достављања предлога и сугестија у писаној и електронској форми и
- друге податке значајне за спровођење јавне расправе.

Програм јавне расправе утврђује Градско веће на предлог органа надлежног за припрему општег акта који је предмет јавне расправе.

Извештај о спроведеној јавној расправи

Члан 28

О спроведеној јавној расправи сачињава се извештај који садржи податке о:

- месту и времену одржане јавне расправе,
- активностима које су спроведене током јавне расправе (округли столови, трибине, презентације и слично),
- овлашћеним представницима органа Града који су учествовали на јавној расправи,
- броју и структури учесника у јавној расправи,
- броју и структури достављених предлога, сугестија, коментара,
- предлозима који су прихваћени и предлозима који нису, са образложењем разлога због којих нису прихваћени.

Извештај из става 1. овог члана објављује се на интернет презентацији Града и на други погодан начин, у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.

Примедба:

У Одлуци није преузет члан 29. из Модела СКГО који уређује обавештавање јавности у току јавне расправе.

У члану 28. су прописани садржај извештаја и обавеза његовог објављивања. Није прописано који орган сачињава извештај и који орган је дужан да га објави.

Недостатак одредбе се огледа у чињеници да није изричито прописан орган који је дужан да објави извештај о спроведеној јавној расправи због чега се може догодити да њена примена изазове позитиван (да два или више органа желе) или негативан сукоб надлежности (да ниједан орган не жели то да учини).

Фактори ризика:

Недовољна транспарентност органа јавне власти

Правна празнина.

Ненавођење субјекта на ког се одредба односи.

Допринос настанку ризика од корупције:

Услед недовољно прецизно одређених дужности, постоји опасност да извештај не буде израђен или објављен, а да се не може утврдити ко је за то одговоран. Касним објављивањем извештаја смањују се корисни ефекти овог вида укључивања грађана у процес доношења одлука.

Услед непостојања могућности да се предлози објављују током јавне расправе, ствара се могућност да у коначан текст акта буде уврштен предлог који је био видљив само органу Града а не и другим учесницима јавне расправе, који би могли да укажу на његову потенцијалну штетност.

Препоруке:

Потребно је прецизно утврдити који орган је дужан да изради извештај и да га објави. То треба да учини орган који је спроводио јавну расправу.

Потребно је уредити транспарентност и током процеса јавне расправе.

Предлози ТС за допуњени члан о Обавештавању јавности током јавне расправе:

Орган надлежан за припрему општег акта који је предмет јавне расправе, дужан је да у току трајања јавне расправе на интернет презентацији Града, у делу који је посвећен јавним расправама, објављује све коментаре, предлоге и сугестије дате на јавној расправи, по редоследу приспећа, а најкасније следећег радног дана.

Приликом објављивања орган ће изоставити непотребне личне податке (нпр. контакт телефон, јмбг) подносиоца предлога, као и делове предлога који садрже увреде или други садржај непримерен објављивању на интернет презентацији Града.

Када орган из става 1. разматра предлоге током јавне расправе, исход тог разматрања се објављује уз текст предлога.

Орган из става 1. ће на интернет презентацији објавити и сва добијена питања у вези са актом и самом јавном расправом, као и одговоре на њих, по редоследу приспећа, односно одговора.

Предлози ТС за садржину извештаја о спроведеној јавној расправи:

О спроведеној јавној расправи сачињава се извештај који садржи податке о:

- правном основу за спровођење јавне расправе,
- дану почетка и дану завршетка одржане јавне расправе,
- материјалима који су представљени током јавне расправе,
- методама јавних консултација које су коришћене,
- месту, времену и току активности које су спроведене током јавне расправе (округли столови, трибине, презентације и слично),
- правним и физичким лицима и институцијама које су посебно позване да учествују у јавној расправи,
- овлашћеним представницима органа Града и лицима ангажованим од стране органа Града који су учествовали на јавној расправи или појединим њеним деловима (давање одговора, разматрање предлога, објављивање информација, учешће на јавним скуповима),

- броју учесника у јавној расправи и структури (органи ЈЛС, јавне установе, јавна предузећа, удружења, привредни субјекти, медији, други грађани; мушкарци/жене),
- броју: а) питања; б) коментара који нису праћени предлогом; в) општих предлога и сугестија; г) конкретних предлога;
- структури достављених предлога, према начину достављања:
- структури достављених конкретних предлога (према деловима акта на које се односе; према природи интервенције која се предлаже; према категорији подносиоца)
- предлозима који су прихваћени, предлозима који су делимично прихваћени, предлозима који су условно прихваћени, предлозима у вези са којима је потребно прикупити додатне информације, предлозима који су одбијени и предлозима чије прихватање није могуће, са образложењем разлога за одлуку органа који спроводи јавну расправу за сваки од предлога, при чему се у извештају наводе целовит текст предлога или линк ка месту где су предлози објављени на интернет презентацији ЈЛС, уз кратак приказ предлога у самом извештају и имена или назива предлагача
- месту на интернет страници где се може прочитати текст нацрта акта после јавне расправе

Извештај из става 1. овог члана објављује се на интернет презентацији Града, у делу посвећеном јавним расправама, у облику који омогућава претраживање и копирање садржаја, у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе, а у сваком случају пре заказивања седнице на којој ће бити размотрено утврђивање предлога акта.

Извештај се доставља сваком предлагачу који је то изричито захтевао.

Градско Веће, односно Скупштина, затражиће од органа који је спровео јавну расправу да допуни извештај о спроведеној јавној расправи, односно да јавну расправу у целости или делимично понови, у случају утврђених битних одступања у односу на правила која су прописана овом одлуком.

Орган који је спровео јавну расправу је дужан да поступи по закључку Већа, односно Скупштине, у складу са упутством из закључка и правилима из ове Одлуке.

Утврђивање предлога акта после спроведене расправе

Члан 29

Орган надлежан за утврђивање предлога акта о којем је спроведена јавна расправа, дужан је да приликом утврђивања предлога акта води рачуна о сугестијама и предлозима датим у јавној расправи.

Орган надлежан за утврђивање предлога акта о којем је спроведена јавна расправа, дужан је да извештај о спроведеној јавној расправи приложи уз предлог акта који се подноси доносиоцу акта на усвајање.

Примедба:

У члану 29. је прописана обавеза да се „води рачуна“ о сугестијама и предлозима датим на јавној расправи“, али је остало нејасно на који начин ће она бити спроведена. ,

Фактори ризика:

Правна празнина.

Допринос настанку ризика од корупције:

Услед постојања правне празнине, ствара се могућност да орган јавне власти селективно поступа приликом разматрања предлога.

Препоруке:

ТС препоручује да се норма значајно допуни, на следећи начин:

Орган надлежан за израду акта доставља текст нацрта након јавне расправе и извештај са јавне расправе органу надлежном за утврђивање предлога акта, најкасније следећег радног дана од дана објављивања извештаја.

Орган надлежан за утврђивање предлога акта о којем је спроведена јавна расправа, дужан је да размотри извештај са јавне расправе, предлоге који су дати на њој и став органа који је спровео јавну расправу поводом датих предлога

Уколико се утврђени предлог разликује од достављеног нацрта током јавне расправе, у образложењу предлога се посебно образлажу све такве промене.

Орган надлежан за утврђивање предлога акта о којем је спроведена јавна расправа, дужан је да извештај о спроведеној јавној расправи приложи уз предлог акта који се подноси доносиоцу акта на усвајање, а да у образложењу предлога акта наведе информацију о одржаној јавној расправи и о свом поступању у вези са извештајем о одржаној јавној расправи.

Орган надлежан за утврђивање предлога акта о којем је спроведена јавна расправа, дужан је да предлог акта објави на интернет презентацији Града, најкасније следећег радног дана.

V ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Одложена примена појединих одредаба

Члан 30

Одредбе ове одлуке које се односе на јавну расправу о нацрту плана јавних инвестиција (члан 11. ове одлуке), примењиваће се почев од припреме одлуке о буџету за 2020. годину.

Одредбе ове одлуке које се односе на јавну расправу у поступку припреме докумената јавне политике (чл. 15-19), примењиваће се приликом првих измена и допуна тих докумената.

Ступање на снагу

Члан 31

Ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном листу града Бора".