

Процена ризика од корупције

Акт који је разматран:

Одлука о начину и поступку спровођења јавних расправа ("Сл. лист града Јагодине", бр. 24/2019)

Главни закључци:

Одлука о начину и поступку спровођења јавних расправа ("Сл. лист града Јагодине", бр. 24/2019), 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*. Такође, да би се корисни ефекти постигли у највећој могућој мери, неопходно је изменити и поједине рестриктивне одредбе у Статуту Града Јагодине ("Сл. лист града Јагодине", бр.6/2023 – пречишћен текст, у даљем тексту: Статут).

Одлука је израђена на основу Модела који је припремила Стална конференција градова и општина. Међутим, већи број одредаба из Модела није пренет у градску Одлуку што је значајно 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.

Предмет Одлуке

Члан 1

Одлуком о начину и поступку спровођења јавних расправа (у даљем тексту: Одлука), ближе се уређују начин организовања и спровођења јавне расправе у поступку доношења прописа и других општих аката, односно планских докумената из надлежности Скупштине града Јагодине (у даљем тексту: Град).

Примедба:

Одлука се односи само на консултације у припреми аката које доноси Скупштина, а не и други органи Града.

Фактори ризика:

Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти.

Допринос настанку ризика од корупције:

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:

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

Статутом уредити кључна питања спровођења јавне расправе која ће ближе и детаљније бити прописана актом (одлуком) који регулише начин спровођења јавне расправе и укључивања грађана у поступак доношења стратешких и планских докумената, одлука и других општих аката које доносе органи Града.

На трагу претходно наведеног, предлагемо измену члана 1, као што је предвиђено у Моделу Сталне конференције градова и општина:

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 Јагодине (у даљем тексту: Град).

Појам јавне расправе

Члан 2

Јавном расправом у смислу ове Одлуке подразумева се скуп различитих активности предузетих у унапред предвиђеном временском оквиру, у циљу прибављања предлога, сугестија и ставова заинтересованих правних и физичких лица и стручне јавности у поступку припреме нацрта одређеног акта (статута, одлуке, плана и другог акта у припреми).

Јавна расправа се спроводи:

- организовањем отворених састанака, округлих столова, трибина, презентација и др,
- достављањем предлога, сугестија и коментара у писаном и електронском облику.

Члан 3

Јавна расправа обавезно подразумева:

- 1) прибављање предлога, сугестија и мишљења правних и физичких лица, стручне јавности и осталих учесника у јавној расправи у писаној или електронској форми и
- 2) организовање најмање једног отвореног састанка представника надлежног органа Града са заинтересованим правним и физичким лицима и стручне јавности.

Орган надлежан за организовање јавне расправе је дужан да заинтересованим лицима из члана 2. ове Одлуке обезбеди учешће у јавној расправи.

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

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.

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).

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 или усмено на записник 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.

Члан 4

Јавном расправом обезбеђује се:

- информисање најшире јавности о планираним активностима на припреми нацрта општег правног акта;
- потпунија размена информација између органа Града и заинтересоване јавности;
- учествовање заинтересоване јавности у припреми нацрта општег правног акта;
- унапређивање квалитета општег правног акта.

Време трајања јавне расправе

Члан 5

Јавна расправа траје најмање 15, а најдуже 30 дана.

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

Примедба:

Доња граница наведеног рока је превише кратка.

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 најмање 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.

Врсте јавне расправе

Члан 6

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.

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

Примедба:

Дефиницијом из става 3. овог члана, факултативне јавне расправе се дефинишу као јавне расправе које се могу спровести о актима из надлежности искључиво скупштине Града. Осим тога, овај члан факултативну јавну расправу везује са посебну групу аката: друге акте из надлежности Скупштине.

Фактори ризика:

Правне празнине.

Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти.

Допринос настанку ризика од корупције:

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:

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

Обавезна јавна расправа

Члан 7

Органи града дужни су да одрже најмање једну јавну расправу:

- у поступку доношења Статута града, осим ако 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 спроведе;
- у поступку доношења Одлуке о буџету града (у делу планирања инвестиција);
- у поступку доношења Програма развоја града и других планских докумената;
- у поступку доношења просторних и урбанистичких планова;

- у поступку доношења Одлуке о утврђивању стопе изворних прихода града, као и начина и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада;

- у другим случајевима предвиђеним законом и Статутом града.

Јавна расправа из става 1. овог члана спроводи се о нацрту акта.

Изузетно, јавна расправа у поступку припреме буџета спроводи се не само о нацрту Одлуке о буџету, већ и у раној фази припреми те одлуке, у циљу благовременог информисања о планираним инвестицијама и укључивања јавности у поступак припреме буџета у целини, а посебно у делу који се односи на планиране инвестиције.

Примедба:

У члану 7, ст. 1. алинеја прва, 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 спроведе. 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 спроведе. 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

Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Неоправдано ограничавање људских права

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.

Факултативна јавна расправа

Члан 8

Јавна расправа може се спровести и у поступку доношења других општинских аката из надлежности Скупштине града, на основу захтева предлагача општег акта, једне трећине одборника или предлога 100 грађана.

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 1. овог члана, спроводи се у складу са прописима који уређују грађанску иницијативу.

Надлежно радно тело Скупштине града одлучује по примљеном предлогу, односно захтеву из става 1. овог члана.

Примедба:

Овим чланом нису прописани обавезни елементи предлога за одржавање јавне расправе.

Не постоје прописи којима се уређује „грађанска иницијатива“.

Фактори ризика:

Правна празнина

Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти

Допринос настанку ризика од корупције:

Непостојање одредне о обавезним елементима потенцијално доводи до могућности да се предлог одбије из неоснованих разлога. Прописивањем јасних елемената предлога се уносе правна сигурност и предвидивост у поступак одлучивања о факултативној јавној расправи.

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.

Примедба друга:

У члану 8. ст. 4, прописано је овлашћење радног тела Скупштине да одлучи о предлогу најмање 100 грађана да се одржи јавна расправа у поступку доношења општег акта. Нису, међутим, прописани критеријуми на основу којих ће радно тело Скупштине одлучити да ли прихвата или одбија овај предлог.

Други проблем тиче се непотпуности правила. Наиме, предлог се сматра валидним ако га потпише најмање сто грађана са бирачким правом на територији Града, али није прописано на који начин ће се утврђивати да ли је испуњен овај услов, нити у ком поступку би потписници штитили своја права ако предлог буде одбачен због наведеног неиспуњења овог услова.

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 (у погледу примедбе друге):

Правне празнине.

Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Непостојање механизма за оспоравање одлуке и поступка органа власти

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

Радно тело Скупштине може одбити предлог за организовање јавне расправе иако је он оправдан. Радно тело Скупштине може да одбаци предлог, 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:

Потребно је прописати критеријуме за доношење одлуке по примљеном предлогу, или, уместо ове међуфазе, прописати обавезу да се јавна расправа увек одржи, по правилима из ове Одлуке, када то затражи одређени број грађана. Прописати начин провере испуњености услова за давање предлога, у смислу закона који уређује јединствен бирачки списак и могућности увиду у део бирачког списка за подручје јединице локалне самоуправе, и заштиту у случају да предлог буде одбачен због наводне неиспуњености услова.

Поред наведеног, предлагемо допуну нових ставова 5, 6 и 7:

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.

Покретање поступка јавне расправе

Члан 9

Одлуку о организовању и начину спровођења јавне расправе у случајевима предвиђеним овом Одлуком доноси Градско веће на предлог органа надлежног за доношење нацрта акта, као и на сопствену иницијативу.

Орган Града из става 1. овог члана, уз предлог за организовање и начин спровођења јавне расправе Градском већу обавезно доставља нацрт прописа и Програм јавне расправе који садржи:

- назначење времена у коме се јавна расправа мора одржати
- рок за спровођење јавне расправе
- информације о активностима које се планирају (одржавање округлих столова, трибина, презентација и слично), као и време и адресу њиховог одржавања
- рок и адресу за достављање предлога и сугестија у писаној и електронској форми
- податке о лицима задуженим за давање информација о планираним активностима за спровођење јавне расправе
- друге податке значајне за спровођење јавне расправе.

Члан 10

На основу предлога надлежног органа града из члана 9. ове Одлуке, Градско веће доноси акт о организовању и начину спровођења јавне расправе, у року од 5 дана, од дана пријема предлога.

Члан 11

Одлука Градског већа о организовању и начину спровођења јавне расправе садржи:

- назначење надлежног органа који ће организовати јавну расправу
- назначење акта о коме се спроводи јавна расправа
- назначење да је акт који је предмет јавне расправе стављен на увид у просторијама надлежног органа.

Члан 12

Орган града надлежан за припрему нацрта прописа дужан је да на интернет презентацији Града и на други примерен начин обавести јавност да је отпочет рад на припреми нацрта прописа које доноси Скупштина.

Уз обавештење из става 1. овог члана објављује се информација са образложењем и програмом расправе који утврђује орган надлежан за припрему нацрта прописа.

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

Примедба:

У члану 12. став 1. је прописана обавеза за орган Града који припрема прописе, као и рок за њено испуњење у ставу 3, 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 3. и да се дода нови став 4, 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.

Члан 13

Након завршетка расправе, надлежни орган који је организовао јавну расправу сачињава извештај о јавној расправи који мора да садржи:

- назив акта о коме је спроведена јавна расправа;
- време одржавања јавне расправе;
- активности које су спроведене током јавне расправе, време и адресу њиховог одржавања, као и податке о лицу које је управљало наведеним активностима;
- назначење учесника јавне расправе;
- назначење овлашћених представника органа града који су учествовали у расправи;
- број и структуру учесника у расправи;
- број и структуру достављених предлога, сугестија и коментара;
- предлоге и сугестије који су прихваћени, односно нису прихваћени, са образложењем разлога.

Извештај из става 1. овог члана надлежни орган објављује на интернет страници града у року од 5 дана, од дана истека рока из члана 5. ове Одлуке.

Примедба:

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

Фактори ризика:

Недовољна транспарентност органа јавне власти

Допринос настанку ризика од корупције:

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 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.

Члан 14

Након окончане јавне расправе, надлежни орган града доставља Градском већу нацрт општег правног акта са извештајем о спроведеној јавној расправи.

Градско веће утврђује предлог општег правног акта са извештајем о спроведеној јавној расправи и исти упућује одборницима Скупштине града на разматрање и усвајање.

Примедба:

У члану 14. није прописан начин поступања са сугестијама и предлозима датим на јавној расправи.

Фактори ризика:

Недовољна транспарентност органа јавне власти

Допринос настанку ризика од корупције:

Услед непостојања обавезе ствара се могућност да орган јавне власти селективно поступа приликом разматрања предлога и да их не узме у обзир.

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.

Члан 15

Ова Одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику града Јагодине".

Додатне примедбе и препоруке:

1. Примедба

У члану 7. ове Одлуке је прописано да се обавезна јавна расправа организује и спроводи у следећим ситуацијама:

- у поступку доношења Статута града, осим ако 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 спроведе;*
- у поступку доношења Одлуке о буџету града (у делу планирања инвестиција);*
- у поступку доношења Програма развоја града и других планских докумената;*
- у поступку доношења просторних и урбанистичких планова;*
- у поступку доношења Одлуке о утврђивању стопе изворних прихода града, као и начина и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада;*
- у другим случајевима предвиђеним законом и Статутом града.*

У наставку Одлуке није детаљно прописан поступак спровођења јавне расправе у свакој од наведених ситуација, имајући у виду и узимајући у обзир специфичности конкретне врсте обавезне јавне расправе. С тим у вези, пропуштено је интегрисање великог броја чланова у интегрални текст ове Одлуке, у поређењу са Моделом Одлуке о јавним расправама Сталне конференције градова и општина. Сходно претходно наведеном, предлажемо интегрисање чланова 8-23 из наведеног Модела Одлуке.

Што се тиче обавезне јавне расправе о буџету, предлажемо њено регулисање на следећи начин:

Члан 7а.

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.

Такође, 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:

Јавна расправа о нацрту одлуке о буџету

Члан 7б

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).*

2. Примедба

Поступак покретања јавне расправе није уређен довољно детаљно. У том смислу, предлагемо сходну измену чланова 9-11 ради укључивања наредних ставова, или алтернативно, допуну новим чланом 11а, који би садржао следеће одредбе:

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.

3. Примедба:

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 разматрано 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.