

## Процена ризика од корупције

Акт који је разматран:

Одлука о јавним расправама ("Сл. лист града Сомбора", бр. 25/2020)

### Главни закључци:

Одлука о јавним расправама ("Сл. лист града Сомбора", бр. 25/2020, 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 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, бројне одредбе из Модела нису пренете у градску Одлуку, а поједини рокови су скраћени у односу на оне из Модела, 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 ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

### Члан 1

Овом Одлуком се уређују врсте прописа које доноси Скупштина града Сомбора за које се спроводи јавна расправа и дефинишу начин и поступак организовања и спровођења јавне расправе, као и прописи за које се не спроводи јавна расправа.

#### **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.*

*На трагу претходно наведеног, предлажемо 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 Сомбора (у даљем тексту: Град).*

### Члан 2

Јавном расправом, у смислу ове Одлуке, подразумева се отворени састанак и консултовање представника органа града, јавних служби и јавних предузећа са заинтересованим грађанима и представницима удружења грађана, органима и организацијама и средствима јавног информисања.

### Члан 3

Јавном расправом обезбеђује се:

- информисање најшире јавности о планираним активностима на припреми општег правног акта;

- потпунија размена информација између органа града Сомбора и заинтересоване јавности;

- учествовање заинтересоване јавности у припреми општег правног акта;

- унапређивање квалитета општег правног акта.

### **Примедба:**

*Одредбом се не дефинише јавна расправа на довољно детаљан начин, као што је то предвиђено у Моделу Сталне конференције градова и општина у члану 2.*

### **Фактори ризика:**

*Недовољна транспарентност органа јавне власти*

*Непрецизне формулације*

### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Одредбом се не дефинише јавна расправа на довољно детаљан начин уз предвиђање обавезних елемената јавне расправе и тиме успостављања правних гаранција за њено спровођење.*

### **Препоруке:**

*Могући предлог за измену и допуну члана 3:*

#### *Члан 3.*

*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,*

*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.*

## II АКТИ ЗА КОЈЕ СЕ СПРОВОДИ ЈАВНА РАСПРАВА

### Обавезна јавна расправа

#### Члан 4

Јавна расправа се обавезно спроводи:

- 1) у поступку припреме статута;
- 2) у поступку припреме буџета Града;
- 3) у поступку припреме стратешких планова развоја;
- 4) у поступку утврђивања стопа изворних прихода Града;
- 5) у поступку припреме просторних и урбанистичких планова;
- 6) у другим случајевима предвиђеним законом.

Јавна расправа из става 1. овог члана спроводи се о нацрту акта (одлуке, плана и другог акта у припреми), а може се спровести и раније на предлог обрађивача акта надлежног за припрему и утврђивање нацрта.

О актима из става 1. овог члана мора се спровести најмање једна јавна расправа.

## **Јавна расправа на основу предлога, односно захтева**

### **Члан 5**

Јавна расправа може се спровести у поступку доношења других општинских аката из надлежности Скупштине града, а на основу захтева:

- предлагача општег акта,
- 1/3 одборника или
- предлога 100 грађана.

Ради спровођења јавне расправе, предлог грађана је потребно да 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.

Уколико надлежно радно тело Скупштине града прихвати предлог, односно захтев из става 1. овог члана, надлежно Одељење Градске управе, по правилу, на начин и у време које је у тим поднесцима предложено, организује јавну расправу.

#### **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 одредбе 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 5. 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.

Ставом 5. прописана је обавеза надлежног Одељења Градске управе 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 (у погледу примедбе друге):**

*Правне празнине.*

*Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

*Непостојање механизма за оспоравање одлуке и поступка органа власти*

*Промовисање интереса који су супротни јавном интересу*

**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 следеће измене и допуне става 5. и додавање нових ставова 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 ако пре него што надлежно радно тело скупштине Града размотри захтев, односно предлог из става 1. овог члана.*

## III АКТА ЗА КОЈА СЕ НЕ СПРОВОДИ ЈАВНА РАСПРАВА

### Члан 6

Јавна расправа се не спроводи у припреми одлука:

- када се усклађују са прописима;
- када се одлуком битно другачије не уређује неко питање;
- којима се уређују питања из области одбране и безбедности;
- у ванредним, хитним или непредвидивим околностима;
- када се одлуке доносе по хитном поступку, а чије недоношење би могло имати штетне последице по интересе грађана или правних лица, односно за обављање послова из надлежности града.

#### **Примедба:**

*У члану 6. ст. 1 алинеја прва, прописано је да се јавна расправа неће спроводити када се одлуке усклађују са прописима. У питању је потпуно неодређена и нејасна формулација која представља основ за неправдано искључивање јавне расправе, а тиме и повреде људских права. Генерално посматрано, свако доношење прописа ниже правне снаге има карактер „усклађивања са прописима“, јер свака одредба мора имати свој основ у неком правном акти више правне снаге који је успоставља. У том контексту, претходно наведена језичка формулација може представљати основ за арбитрерно и незаконито поступање надлежног тела које одлучује о искључењу јавне расправе.*

*У члану 6, ст. 1. алинеја друга, искључује се могућност спровођења јавне расправе када се одлуком битно другачије не уређује неко питање. Норма отвара велики простор за арбитрерност при одлучивању о томе да ли ће бити организована јавна расправа, јер нису прописани критеријуми на основу којих ће се ценити битност промена. 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).*

*У истом ставу, алинеја трећа, прописано је да се јавна расправа не спроводи у припреми прописа којима се уређују питања из области одбране и безбедности. То такође ствара коруптивне ризике, због могућности да се под овај изузетак подведу и делови прописа у погледу којих би се јавна расправа могла организовати, а без опасности да се наруше други оправдани интереси.*



У истом ставу, алинеја четврта, садржи веома широк критеријум за искључење јавне расправе о акту за који би она иначе била обавезна („ванредне, хитне или непредвиђене околности“). При том нису прописани критеријуми за утврђивање да су околности заиста биле такве.

Недостатак одредбе се такође огледа 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.

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.

### **Фактори ризика:**

Употреба недефинисаних појмова.

Правне празнине.

Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти

Ненавођење субјекта на ког се одредба односи

Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу

Неоправдани изузеци од остваривања права

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 сваког од наведених основа за искључење јавне расправе, прецизирати критеријуме за доношење одлуке о искључењу, прописати орган који би био надлежан да то чинити, и прописати заштитне механизме у случају сумње да јавна расправа буде неоправдано искључена.

*Предвидети корективни механизам који се огледа у „достављању образложења“ за искључење јавне расправе уз прописивање садржине тог образложења (нпр. докази или показатељи постојања разлога да се расправа не организује).*

## IV РАСПРАВА О ТЕКСТУ ОПШТЕГ ПРАВНОГ АКТА

### Члан 7

Расправа о тексту општег правног акта спроводи се:

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

Расправи из става 1. алинеја 1. овог члана обавезно присуствује овлашћени представник органа града и одељења Градске управе које спроводи расправу.

#### **Примедба:**

*Искључена је могућност давања усмених предлога.*

#### **Фактори ризика:**

*Неоправдано ограничавање људских права*

#### **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.*

#### **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.*

## Објављивање отпочињања рада на припреми прописа

### Члан 8

Одељење Градске управе надлежно за припрему прописа дужно је да на интернет презентацији Града обавести јавност да је отпочело рад на припреми прописа који доноси Скупштина града.

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

**Примедба:**

*У члану 8. 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 израдити нацрт и информације о начину на који заинтересована јавност може да допринесе изради нацрта.*

## Члан 9

Јавну расправу у случајевима предвиђеним овом Одлуком организује начелник Одељења Градске управе.

## Члан 10

Расправа о тексту општег правног акта почиње објављивањем јавног позива за учешће у расправи на интернет презентацији Града.

Уз јавни позив из става 1. овог члана објављује се програм спровођења јавне расправе, као и нацрт акта који је предмет јавне расправе.

Расправа се спроводи по програму из става 2. овог члана који сачињава надлежно одељење Градске управе и који садржи:

- назив одељења Градске управе које спроводи расправу;
- назив општег правног акта који је предмет расправе;
- рок, место и време одржавања расправе;
- адресу и начин достављања предлога, сугестија и коментара;
- друге податке потребне за њено спровођење.

Расправа о тексту општег правног акта траје најмање 15 (петнаест) дана од дана објављивања јавног позива из става 1. овог члана.

Време трајања јавне расправе утврђује одељење Градске управе односно лице надлежно за њено организовање и спровођење.

### **Примедба:**

*Рок за одржавање јавне расправе је превише кратак.*

### **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.

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 налогима 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 образцу.

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.

## Обавештавање јавности у току јавне расправе

### Члан 11

Одељење Градске управе надлежно за припрему општег акта који је предмет јавне расправе, дужно је да у току трајања јавне расправе на интернет презентацији Града објављује све коментаре, предлоге и сугестије дате на јавној расправи.

#### Примедба:

*Није прописана обавеза органа надлежног за припрему акта који је предмет јавне расправе да достави писани одговор на коментаре, предлоге и сугестије из члана 11. став 1. Додатно, требало би прописати да ће писани одговор бити објављен уз образложење разлога за прихватање или неприхватање предлога, али и рок у којем се доставља и објављује.*

**Фактори ризика:**

*Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти*

*Непостојање конкретних рокова*

**Допринос настанку ризика од корупције:**

*Непостојање рокова за упућивање одговора учесницима јавне расправе умањује одговорност органа власти и обесхрабрује учеснике у јавној расправи. Непостојање обавезе да се објаве разлози за прихватање или одбијање предлога ствара опасност да током јавне расправе буду прихваћени предлози који доносе ризик од корупције и да то остане непримећено.*

**Препоруке:**

*Прописати обавезу да се објављују писани одговори уз навођење разлога за прихватање и одбијање предлога, као и одговори на коментаре који не садрже конкретан предлог, као и рокове за објављивање и достављање одговора.*

## У ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНОЈ РАСПРАВИ

### Члан 12

Након завршетка расправе, надлежно одељење Градске управе сачињава извештај о јавној расправи.

Извештај о јавној расправи садржи нарочито податке о:

- месту и времену одржавања расправе;
- овлашћеним представницима органа града Сомбора који су учествовали у расправи;
- броју учесника у расправи;
- броју достављених предлога, сугестија и коментара;
- предлозима и сугестијама који су прихваћени и предлозима и сугестијама који нису прихваћени, са образложењем разлога.

Извештај из става 1. овог члана надлежно Одељење Градске управе објављује на интернет презентацији Града, у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.

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.

### Члан 13

Одељење Градске управе надлежно за утврђивање предлога акта о којем је спроведена јавна расправа, дужно је да приликом утврђивања предлога акта води рачуна о сугестијама и предлозима датим у јавној расправи.

Након окончане јавне расправе, надлежно одељење Градске управе 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 13. 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 објашњењу 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.*

## VI ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

### Члан 14

Поступак јавне расправе започет у складу са прописима који су били на снази пре ступања на снагу ове Одлуке, наставиће се по одредбама ове Одлуке.

### Члан 15

Ова Одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном листу града Сомбора".

### Члан 16

Ступањем на снагу ове Одлуке престаје да важи Одлука о врстама прописа које доноси Скупштина града Сомбора за које је обавезна јавна расправа и поступку и начину спровођења јавне расправе ("Сл. лист града Сомбора", бр. 13/2017).

## Додатне примедбе и препоруке:

### 1. Примедба

*У члану 4. ове Одлуке је прописано да се обавезна јавна расправа организује и спроводи у следећим ситуацијама:*

- 1) у поступку припреме статута;*
- 2) у поступку припреме буџета Града;*
- 3) у поступку припреме стратешких планова развоја;*
- 4) у поступку утврђивања стопа изворних прихода Града;*
- 5) у поступку припреме просторних и урбанистичких планова;*
- 6) у другим случајевима предвиђеним законом.*

*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:

#### Јавна расправа о нацрту плана јавних инвестиција

##### Члан 4а.

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 4б

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).

