

НАРАТИВНИ ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ ПРОЈЕКТА (ZAVRŠNI)

Назив пројекта: „Анализа ризика од корупције у прописима јединица локалне самоуправе“
Корисник: Главни град Београд и 27 градова (Бор, Ваљево, Врање, Вршац, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Кикинда, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пирот, Пожаревац, Прокупље, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак, Шабац)
Контакт особа (одговорна за спровођење пројекта и позиција): Злата Ђорђевић, истраживачица
Датум почетка пројекта: 1. јул 2023.
Трајање пројекта: 12 месеци
Период на који се извештај односи: Јул 2023 – Јун 2024
Укупни буџет пројекта: 2.000.000,00 динара
Укупна утрошена средства: 2.000.000 динара
Кратак опис управљачке структуре пројекта: Координатор пројекта радио је на управљању пројектом и наративном извештавању о активностима на пројекту прикупљању података, анализи података, изради извештаја, представљању пројектних резултата. Координатор је комуницирао и сарађивао са учесницима и корисницима пројекта и организовао завршну конференцију за медије. Финансијски менаџер био је ангажован током целог трајања пројекта, за администрирање и финансијско извештавање. Први, други и трећи сарадник били су ангажовани на анализи ризика од корупције у прописима локалних самоуправа, у складу са Методологијом за процену ризика од корупције коју је донела Агенција за спречавање корупције као и на састављању иницијатива и препорука које су достављене ЈЛС.

Кратак опис пројектних активности (фокус треба да буде на томе шта је пројектом реализовано, а не како).

Пројекат је спроведен у потпуности. Експерти Транспарентности Србија израдили су анализе ризика од корупције важећих аката које су донеле Скупштине Града Београда и још 27 градова у Србији. Укупно је анализирано 60 важећих аката колико је и било предвиђено пројектом. Све анализе достављене су Скупштинама градова као и начелницима градских управа, заједно са препорукама за отклањање уочених

ризика од корупције и предлозима за унапређење важећих аката. Сви градови који су наведени у пројекту као корисници добили су најмање једну анализу ризика од корупције, са препорукама ТС.

Анализе су такође објављене на сајту Транспаренности Србија на страници пројекта: <https://www.transparentnost.org.rs/en/projects/284-analiza-rizika-od-korupcije-u-propisima-jedinica-lokalne-samouprave>

На овај начин је омогућено свим локалним самоуправама у Србији да упореде своја акта и да, на основу анализа и препорука унапреде важеће прописе и отклоне уочене ризике и друге недостатке.

Првобитно је пројектом било предвиђено да се ради на анализи важећих аката из шест категорија - Пословници о раду Скупштина градова; одлуке или правилници о додели финансијских средстава удружењима; одлуке или правилници о суфинансирању пројеката у области јавног информисања; одлуке или правилници који уређују јавне расправе и друге видове консултација, одлуке или правилници о управљању и коришћењу јавне својине, посебни акти који уређују коришћење градске имовине од стране политичких субјеката. Међутим, током фазе прикупљања свих побројаних аката за све градове обухваћене пројектом, утврђено је да градови немају донете одлуке или правилнике о суфинансирању пројеката у области јавног информисања (примењују се републички прописи), као ни посебне акте који уређују коришћење градске имовине од стране политичких субјеката. У договору са донатором, Агенцијом за спречавање корупције, договорено је да се раде анализе аката којима се уређује закуп грађевинског земљишта и пословног простора у градовима укљученим у овај пројекат.

Реализација пројекта почела је прикупљањем важећих аката из свих категорија за све градове (табела са прикупљеним актима достављена је донатору током реализације пројекта). Прикупљање је вршено прегледом сајтова и службених листова градова, као и базе правних прописа. Такође, ТС је ступила у контакт са секретарима скупштина градова, представила пројекат и започела сарадњу, односно секретари су ТС доставили акта која су предвиђена пројектом. Део аката прибављен је преко захтева за приступ информацијама од јавног значаја.

Након прикупљених прописа, ТС је градовима који немају усвојена поједина акта која су предвиђена пројектом, упутила иницијативе да их усвоје. Посебна иницијатива упућена је скупштинама свих 28 градова везано за усвајање посебне одлуке или правилника којима би се уредило питање доделе финансијских средстава, односно суфинансирања пројеката у области јавног информисања, што је и предвиђено Моделом Локалног антикорупцијског плана који је израдила Агенција за спречавање корупције. Посебна иницијатива достављена је и скупштинама 16 градова који немају посебне одлуке о јавним расправама, са предлогом да усвоје одлуку у складу са Моделом Сталне конференције градова и општина. Такође, достављени су им предлози ТС за унапређење тог Модела са примером одлуке коју је усвојила општина Рашка, а коју је израдила ТС током претходног пројекта (реализован 2022-2023). Свакој градској скупштини достављене су препоруке за измене и допуне анализираних прописа чиме би допринеле општем циљу пројекта - развоју и јачању интегритета и побољшања организације, ефикасности и ефективности рада ЈЛС.

ЈЛС у свом свакодневном раду доносе велики број општих правних аката којим уређују, између осталих, и питања која садрже велики коруптивни потенцијал. С друге стране, за разлику од органа јавне власти на националном нивоу, према важећим правним прописима ЈЛС немају обавезу да нацрте својих аката достављају Агенцији за спречавање корупције ради процене да ли у прописима

постоје фактори ризика од корупције. У циљу стицања увида у начин на који јединице локалне самоуправе нормативно уређују нека од питања која сама по себи имају велики коруптивни капацитет истраживање је спроведено тако да буду обухваћено 60 аката ЈЛС различите величине (Београд и још 27 градова) узимајући у обзир њихову територијалну распоређеност. Анализе су вршене у складу са Методологијом за процену ризика од корупције коју је донела и у свом раду примењује Агенција за спречавање корупције. Потпун увид у стање у овој области је остварен захваљујући чињеници да су анализирани различите врсте аката.

Анализа 60 градских прописа показала је да сви садрже коруптивне ризике, и да су неки од њих таквог карактера да могу проузроковати озбиљну штету градском буџету и имовини. Да би се та штета спречила, нарочито је битно побољшати правила о располагању градском имовином и финансирању пројеката невладиних организација, али и о учешћу јавности у одлучивању о буџету и доношењу прописа. Поред недостатака у самим прописима, у неким градовима битни акти уопште нису ни донети. Тако, чак 58% градова у Србији није уредило јавну расправу у припреми својих прописа и буџета, а једна четвртина нема акт који уређује сва питања везана за прибављање, располагање и управљање јавном својином. Код располагања јавном својином уочене су бројне правне празнине, одсуство рокова и недовољна транспарентност. Критеријуми за избор чланова комисије које одлучују о располагању јавном својином готово нигде нису прописани, начин одлучивања у комисијама није прецизно уређен, као ни рокови за поступање. Ипак, највећи коруптивни потенцијал представљају норме које омогућавају дискреционо одлучивање код умањења закупнине до 50% у односу на редовну цену.

Тек 35% градова је донело општи акт о финансирању удружења на конкурсима, док су други донели посебне одлуке за разне категорије (нпр. социјална заштита, спорт, верске заједнице). И када постоји акт, у изразитој су мањини градови који унапред прецизно уређују критеријуме и начин њиховог вредновања, већ остављају да се одреде за сваки конкурс, што олакшава да се они прилагоде „пожељним“ добитницима. Штавише у 20% случајева је остављена могућност да се новац из градских буџета додели „нарочито важним“ пројектима без икаквог конкурса. Квалитет градских прописа је најбољи у ситуацијама када су коришћени модели аката Сталне конференције градова и општина.

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

Пословници скупштина који су разматрани могу се поделити условно на две категорије. Прву чине они који су писани на основу Модела СКГО и њих чини већи број пословника. У оквиру ове групе уочљиво је да постоје пословници који су унапредили већину решења која су иницијално прописана у Моделу СКГО. Нажалост, иако њихова решења представљају примере добре праксе који би требало да буду примењени у свим другим пословницима, број ових пословника је мањи у односу на број оних који не представљају искорак у односу на решења

садржана у Моделу СКГО. У њима се могу уочити фактори ризика од корупције који су уочени и у Моделу СКГО. Посматрано са становишта фактора ризика, од четири категорије две су широко заступљене правне формулације и надлежности и процедуре док су друге две транспарентност и механизми надзора присутни у далеко мањем броју. У оквиру сваке од ових категорија у пословницима су уочени типизирани фактори нпр. правне празнине, мањкаве одредбе о упућивању, непостојање конкретног рока и употреба недефинисаних појмова у оквиру прве групе док су у оквиру друге групе најбројнији фактори они који се тичу дискреционог основа за одлучивање.

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

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

И у одлукама које се тичу располагања стварима у јавној својини, најзаступљеније су оне категорије фактора ризика који су присутни и код пословника с том разликом што доминантне факторе ризика ту представљају правне празнине, непостојање конкретних рокова и непостојање довољне транспарентности органа. Правне празнине су најприсутније у деловима одлука које се односе на формирање комисија које спроводе поступцима располагања и то у делу који се тиче критеријума за избор чланова тих комисија и начина њиховог одлучивања. У највећем броју случајева, одлука о томе ко ће бити чланови комисије је препуштена органу који их формира јер одредбе не прописују било какав критеријум за то. Слично томе, врло су ретке одлуке које прецизно прописују начин одлучивања комисија. Не може се са сигурношћу закључити шта је узрок томе али је веома мали број одлука које пажњу посвећују прописивању рокова за поступање током поступака располагања. Као по правилу, након прописивања обавезе да се достави извештај или донесе одлука недостају одредбе које би прецизирале у ком року је неопходно предузети одређену радњу да би поступак могао правилно да се спроведе. Иако овој групи суштински припадају три различите категорије аката за све њих је заједничко да су изузетак оне одлуке које прописују обавезу

објављивања на званичној веб презентацији ЈЛС најважнији одлука, записника и уговора док прописивање обавезе њиховог објављивања на огласној табли града представља праву реткост. Посебну категорију аката представљају акти који регулишу давање у закуп јер употребљавају формулације које омогућавају широко дискреционо одлучивање нпр. одредбама о томе да са износ закупнине може умањити до 50% које имају велики коруптивни потенцијал.

Када је реч о актима којима се уређују јавне расправе, утврђено је да свега 12 градова има акт којим уређује јавне расправе и друге видове јавних консултација. Када је реч о другим градовима, у одговорима ТС су указивали да се јавне расправе уређују статутима, или статутима и пословницима скупштина градова.

На основу Закона о локалној самоуправи, члан 11. прописана је обавеза да јединице локалне самоуправе у статуту уреде „спровођење обавезног поступка јавне расправе приликом припреме статута, буџета (у делу планирања инвестиција), стратешких планова развоја, утврђивања стопе изворних прихода, просторних и урбанистичких планова, као и других општих аката на основу предлога квалификованог броја грађана или захтева једне трећине одборника“. Међутим, статут, као акт који уређује велики број питања, није подобно место да се уреде сва битна питања која се односе на јавну расправу и друге видове консултација. Услед тога, већина статута градова предвиђа доношење посебног акта који би уредио ова питања, најчешће на следећи начин: „Начин и поступак организовања и спровођења јавне расправе ближе се уређује посебном одлуком Скупштине града.“ Већ из тога се може видети да у 65% градова Србије постоје значајни коруптивни ризици када је реч о поступку консултовања грађана који произлазе из чињенице да тај поступак није у довољној мери уређен. У вези са статутима, треба напоменути још нешто – у више градова је уочено да и сами статутути садрже рестриктивне одредбе (нпр. у погледу дужине трајања јавне расправе), те да би их требало изменити да би одлуке о јавним расправама, када буду донете, могле да се сматрају адекватним.

Када је реч о градским актима који уређују јавне расправе, они су листом израђени на основу Модела који је објавила Стална конференција градова и општина. Међутим, готово нико није пренео у свој акт сва добра решења која се могу наћи у том моделу. Одредба која је најчешће изостављана је она која се односи на јавност података о предлозима датим током јавне расправе док она траје. Други често присутан вид „кварења“ Модела односи се на рокове – нпр. тако што се рок спровођења јавне расправе скраћује са 20 на 15 дана или се даје могућност додатног скраћења (нпр. тако што се пропише да јавна расправа траје између 7 и 30 дана). Трећу групу случајева представљају они где су градови пропустили да уреде поједине видове јавних расправа и консултација. Занимљив је пример Града Ужица, чија је одлука о јавним расправама интегрисала Модел са неким актима који су од раније постојали у Граду, тако да обухвата не само разне видове консултација који нису разрађени у другим локалним самоуправама, већ и разна питања која се тичу јавности рада органа Града.

Будући да је Транспарентност Србија, током дугогодишње праксе рада са локалним самоуправама и у вези са консултовањем јавности, уочила велики простор за унапређење правила и у односу на Модел СКГО, свим градовима су достављени предлози за побољшање норми и у том погледу. Између осталог, ти предлози се односе на следеће: Усаглашавање термина са актима више правне снаге („удружења“, „медији“, члан 2. Модела); Правне празнине око начина обезбеђивања учешћа грађана из свих делова града (члан 3. Модела); Рокови и садржај

обавештења о почетку рада на пропису (члан 4. Модела); Могућност да се јавна расправа о изменама Статута не одржи, што је супротно Закону (члан 10. Модела); Садржину информација које се представљају грађанима код јавне расправе о нацрту плана јавних инвестиција и нацрту одлуке о буџету (члан 12. и члан 13. Модела); Правну празнину у погледу „грађанске иницијативе“ код факултативне јавне расправе (члан 24. Модела); Непотпуне одредбе о поступку код разматрања иницијативе за факултативну јавну расправу (члан 25. Модела); Прецизирање одредаба о начину обавештавања јавности у току јавне расправе (члан 29. Модела); Садржину извештаја о спроведеној јавној расправи (члан 30. Модела).

Од 28 градова у Републици Србији, свега њих 10 (35%) има који уређује финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења, и који се може применити на све области. Остали су донели акте који се односе на поједине области. Одлуке и правилници који постоје у највећем броју случајева се надовезују на одредбе Закона о удружењима (члан 38) и Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења („Сл. гласник РС“, бр. 16/2018).

Међутим, при позивању на одредбе Закона, градови су недоследни. Иако је чланом 38. Закона предвиђено суфинансирање активности удружења у бројним областима које тај закон препознаје као „јавни интерес“, већина градова је списак тих области битно сузила, а међу „жртвама“ такве регулације је и „борба против корупције“. Такође, у неколико случајева, користе се термини који нису у складу са законским („удружења грађана“, „невладине организације“, уместо удружења). Када је реч о Уредби, главни недостатак је то што се њене одредбе преписују уместо да се разраде. Тако се у градским актима веома често могу наћи преписани критеријуми за доделу средстава из Уредбе, уз давање овлашћења „надлежном органу“ (без одређења) или неком од градских органа (Градоначелник Градско веће) да прецизира критеријуме у посебном акту, уместо да то буде уређено градским правилником / одлуком. Услед тога, градски акт, који би требало да донесе правну сигурност и да смањи простор за дискреционо одлучивање, омогућава да се критеријуми прилагоде очекиваним учесницима појединих конкурса. У том погледу има и неколико примера добре праксе, где је унапред прописано који ће бити критеријуми и колико бодова сваки од њих носи. Међутим, постоје и бројни случајеви где су критеријуми прописани, али је онда дато овлашћење да се пропишу неки допунски за сваки појединачни конкурс, услед чега се дезавуишу одредбе опште градске одлуке.

Многи градови су се определили да средства дају само удружењима која су регистрована на њиховој територији, чиме су искључили све друге који би можда реализовали квалитетније пројекте за њихове грађане. Веома чест недостатак односи се на сукоб интереса код чланова комисије која разматра предлоге – иако по правилу они морају да потпишу изјаву о одсуству сукоба интереса, нема адекватне могућности да неко други (осим њих самих) пријави постојање сукоба интереса, као и рокови да се по том питању одлучи. Када је реч о надзору над спровођењем пројеката, типичан недостатак јесте то што градски органи, по већини одлука имају овлашћења за вршење контроле, али не и дужност да такав надзор спроводе. Јавност података о спроведеним конкурсима и њиховим ефектима није обезбеђена у свим градовима.

Примећени су и бројни други недостаци у правилницима / одлукама: Пропуст да се пропише минимално трајање конкурса; Двосмислене одредбе о начину расподеле,

када нема довољно новца за све пројекте; Тражење да пројекат буде оверен печатом; Нејасно ко је надлежан орган; Нема правних средстава за оспоравање конкурса; Нема права на увид у податке о конкурсy; Неусаглашеност са другим прописима (омладинска политика); Споран правни основ (верске заједнице).

Завршна конференција за медије, на којој су представљени резултати остварени током спровођења пројекта одржана је 1. јула 2024. у Медија центру. На конференцији је било присутно 9 учесника.

Снимак је доступан на: <https://www.youtube.com/watch?v=DGeVpC5cyog>

Извештаје са конференције објавиле су новинске агенције Бета и Фонет, као и више портала - између осталих и:

<https://forbes.n1info.rs/vesti/brojne-manjkavosti-na-lokalu/>

<https://n1info.rs/vesti/transparentnost-gradski-propisi-sadrze-koruptivne-rizike/>

<https://www.vesti.rs/Vesti/Analiza-TS-Gradski-propisi-nedovoljno-stite-od-korupcije.html>

<https://novimagazin.rs/vesti/327648-analiza-ts-gradski-propisi-nedovoljno-stite-od-korupcije>

<https://gledaj.rs/2024/07/01/analiza-ts-gradski-propisi-nedovoljno-stite-od-korupcije/>

ТС је о резултатима свог рада јавност обавештавала путем свог интернет сајта и друштвених мрежа (фејсбук и твитер). Објављене су анализе о ризицима од корупције у прописима. Објављен је и списак градова који немају донет неки од прописа који су били предмет анализе током овог пројекта. Тиме је омогућена промоција добре праксе и у другим срединама у Србији. Посебну пажњу ТС је посветила промовисању мера које носе ризик од корупције. Такође и мера које додатно промовишу родну равноправност и које доприносе унапређењу положаја рањивих угрожених група. ТС је формирала посебан одељак на свом сајту на којем су објављене битне информације за овај пројекат.

Кратак опис циљева пројекта и остварених резултата

Резултати који су настали током спровођења пројекта доприносе развоју и јачању интегритета и побољшања организације, ефикасности и ефективности рада јединица локалне власти, у складу са Законом о спречавању корупције. Такође, резултати овог пројекта доприносе ефикаснијој примени и праћењу одредаба аката и прописа које доноси локална самоуправа кроз анализу ризика од корупције, у складу са Методологијом за процену ризика од корупције коју је донела Агенција за спречавање корупције.

Поред анализе у складу са Методологијом, ТС је сачинила списак аката које имају 28 градова обухваћених овим пројектом, односно аката које нису донели. ТС је упутила иницијативе градовима који немају неки од анализираних аката и позвала на њихово усвајање, указујући истовремено на примере добре праксе који су идентификовани током овог пројекта.

Резултати свих анализа о ризицима од корупције у наведеним прописима достављени су свакој од 28 ЈЛС. ТС је, такође, израдила и доставила свакој ЈЛС препоруке за измене и допуне анализираних прописа чиме доприноси општем циљу пројекта, односно развоју и јачању интегритета и побољшања организације, ефикасности и ефективности рада ЈЛС.

Током спровођења пројекта, транспарентност је обезбеђена обавештавањем грађана о резултатима анализе и свих података до којих су експерти ТС дошли

током спровођења овог пројекта - на сајту и на друштвеним мрежама ТС, као и на конференцији за медије.

Сви материјали који су настали током рада на реализацији овог пројекта су објављени на сајту ТС и достављени и свим ЈЛС, што омогућава преношење знања и повећања транспарентности и усвајања нових одлука и прописа. На све ове начине обезбеђена је промоција добре праксе и у другим срединама у Србији, којима ће бити на располагању документи израђени у оквиру пројекта за њихов рад на усвајању и унапређењу анализираних прописа.

Кратак опис праћења и процене тј. система и метода коришћених за праћење и процену резултата-евалуација пројекта

Евалуација пројектних активности је вршена кроз практичан рад и кроз прокупљање и анализирање аката које ЈЛС имају, а која су предмет реализације овог пројекта. Поједина акта доставиле су саме ЈЛС, а поједина је прикупила ТС, претрагом веб сајтова ЈЛС и правних база, односно слањем захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Евалуација успешности је оцењивана у односу на време извршења и рокове наведене у пројекту, односно израђене анализе и препоруке за сваку ЈЛС појединачно.

Кратак опис свих одступања између одобреног пројектног документа и спровођења пројекта

Није било одступања која би угрозила спровођење пројекта.

Првобитно је пројектом било предвиђено да се ради на анализи важећих аката из шест категорија - Пословници о раду Скупштина градова; одлуке или правилници о додели финансијских средстава удружењима; одлуке или правилници о суфинансирању пројеката у области јавног информисања; одлуке или правилници који уређују јавне расправе и друге видове консултација, одлуке или правилници о управљању и коришћењу јавне својине, посебни акти који уређују коришћење градске имовине од стране политичких субјеката. Међутим, током фазе прикупљања свих побројаних аката за све градове обухваћене пројектом, утврђено је да градови немају донете одлуке или правилнике о суфинансирању пројеката у области јавног информисања (примењују се републички прописи), као ни посебне акте који уређују коришћење градске имовине од стране политичких субјеката. У договору са донатором, Агенцијом за спречавање корупције, договорено је да се раде анализе аката којима се уређује закуп грађевинског земљишта и пословног простора у градовима укљученим у овај пројекат. Пројекат је у потпуности реализован.

Кратак опис управљања ризицима

У извештајном периоду није било ризика.

Датум подношења извештаја: 16. 07. 2024.

Потпис (са печатом) подносиоца извештаја:

Злата Ђорђевић, координатор пројекта

Zlata Djordjevic

