

Република Србија  
Министарство финансија  
Кнеза Милоша 20  
Београд

**ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ТЕКСТА  
ПРЕДЛОГА УРЕДБЕ О КАПИТАЛНИМ ПРОЈЕКТИМА**

Поштовани,

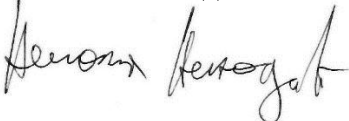
Поводом позива организацијама цивилног друштва да доставе своје предлоге у оквиру јавних консултација које је Министарство финансија расписало у поступку израде Предлога уредбе о капиталним пројектима, у прилогу достављамо коментаре организације Транспарентност Србија.

дана 5. 9. 2023. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор

Немања Ненадић



## Општа оцена

Будући да је циљ Предлога уредбе о капиталним пројектима (У даљем тексту: Предлог уредбе) да ближе уреди целокупан поступак одабира и реализације капиталних пројеката, подсећамо да је основни проблем, када је реч о капиталним инвестицијама у Србији, тај што **Србија још увек нема документ којим би били дефинисани развојни приоритети (План развоја Републике Србије).**

Јавност је до сада била обавештавана о томе шта ће се градити и у шта ће се улагати јавна средства на конференцијама за медије највиших државних званичника, неретко у моменту када је већ била договорена реализација тих пројеката. Тиме се јавност у потпуности искључује из процеса одређивања приоритета и одабира времена и начина реализације. Непостојање стратешког документа уноси додатну сумњу да је одређивање приоритета за пројекте који ће бити финансирани јавним средствима под утицајем кредитора (и са њима повезаних извођача радова), те да није реч о приоритетима Републике Србије, већ о приоритетима давалаца кредита.

Такво стање ствари је недопустиво, јер није реч о пројектима који представљају донацију друге стране нити о ситуацији где финансијер кроз концесију сноси ризике исплативости пројекта, већ о ситуацијама где финансирање у целини или претежном делу пада на садашње и будуће пореске обвезнике у Републици Србији.

Ови недостаци се не могу превазићи планираним системом за доношење одлука на основу предложене Уредбе, али се могу ублажити уколико би процес доношења одлука био отворен за јавност а образложења одлука таква да узимају у обзир алтернативно коришћење јавних ресурса.

## Правни основ за доношење Уредбе

Материју уређивања извођења капиталних пројеката би требало **примарно регулисати законом, уместо подзаконским актом**. Наиме, како се наводи у Образложењу Предлога Уредбе, правни основ за њено доношење је члан 52а Закона о буџетском систему, који предвиђа да ће Влада „ближе уредити садржину, начин припреме и оцене, као и праћење спровођења и извештавања о реализацији капиталних пројеката“. Међутим, да би се нешто „ближе уредило“ подзаконским актом, морало би претходно да буде у општим цртама уређено одговарајућим законом. С тим у вези, да би се у потпуности испоштовао правни систем Републике Србије и одредбе постојећих закона, пре доношења овакве уредбе било би неопходно припремити и усвојити одговарајући закон, на основу којег ће затим уредба ближе уредити реализацију капиталних пројеката или значајно допунити Закон о буџетском систему.

Доношење Уредбе, као подзаконског акта од стране Владе, којом би оригинално били уређени а не само разрађени неки правни односи, прекорачује овлашћења која има извршна власт и тиме излаже овај значајан акт опасности да буде оглашен неуставним због нарушавања јединства правног поретка.

Поред тога, члан Закона о буџетском систему је погрешно означен – члан 52а не постоји, а наведени цитат је из члана 54а тог закона.

## Одсуство или недовољне гаранције јавности рада

Предлог Уредбе у чл. 5 предвиђа да ће праћење капиталних пројеката бити организовано путем Централизоване базе капиталних пројеката (Public Investment Management Information System). Из садржаја се може видети да се приступ омогућава „овлашћеним предлагачима“, што није само по себи спорно. Међутим, ни једна одредба ове уредбе не даје назнаке о томе да ће јавност имати приступ подацима из базе. Очигледно је реч о информацијама које би се могле тражити коришћењем захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја, али не постоји ни један ваљани разлог, или макар није наведен у образложењу предлога Уредбе, да се подаци из ове базе не објављују проактивно (не чекајући да било ко поднесе захтев за конкретном информацијом). Штавише, подсећамо да већ постоји и обавеза из другог прописа – Закона о електронској управи из 2018. да органи власти израђују документе у отвореном формату и да их потом објављују на државном Порталу отворених података.

У Уредби би стога требало **изричито навести који ће подаци из ове базе бити доступни јавности** (уколико постоји оправдани разлог да се неки од њих не објаве), односно да ће **сви подаци из базе бити доступни јавности**. У сваком случају, одлука да неки део информација не буде јавно доступан требало би образложити уз навођење разлога за то.

Исто важи и када је у питању рад Комисије за капиталне инвестиције, где би требало предвидети јавност података о седницама тог тела, одлукама које доноси, образложењу тих одлука и слично.

Благовремено објављивање података из ове базе, као и података о раду Комисије, олакшало би учешће цивилног друштва, медија и грађана у процеса одабира и праћења реализације капиталних пројеката, омогућило би им да помогну државним органима који су надлежни да прате спровођење овог прописа. Генерално, на тај начин би се обезбедила већа транспарентност употребе јавних средстава.

## Немогућност партиципације

Уредбом није уређена могућност учешћа грађана и других заинтересованих лица у процесу предлагања, одабира и контроле реализације пројеката. Негативне последице одсуства оваквих одредаба су утолико веће када се има у виду да ни самим Законом о буџетском систему, није предвиђен ни један модалитет учешћа грађана у припреми буџета Републике Србије.

С друге стране, Законом о локалној самоуправи је прописана обавеза да градови и општине својим актима уреде начин консултације са грађанима у вези са капиталним делом буџета, а многи од њих су то и учинили. То додатно указује на апсурдност система у којем на републичком нивоу, где се реализују пројекти највеће вредности, не постоји могућност да грађани утичу на одабир.

Стога сматрамо неопходним да се Уредбом **предвиди могућност учешћа грађана, удружења, привредних субјеката и асоцијација, и сваког другог заинтересованог лица у предлагању и избору капиталних пројеката.**

Одговарајуће модалитете учешћа је потребно обезбедити у свакој од фаза – почев од предлагања пројектне идеје од стране корисника буџетских средстава (члан 10 ст. 1), који би требало да претходно отвори простор за консултацију са грађанима (како би прикупио или проверио њихове ставове о својим идејама).

Иако је јасно да ће крајњу одлуку о одабиру пројеката и њиховом финансирању донети државни органи, њихове одлуке ће адекватније одговорити потребама заједнице и биће прихваћене уз мање оспоравања уколико одлукама претходе консултације.

У случају да постоји спремност да се предлог Уредбе унапреди у овом правцу, можемо у томе помоћи кроз директне консултације. У најмању руку, може се Уредбом предвидети

обавеза доношења посебног акта од стране Министра, који би уредио процес консултација са заинтересованом јавношћу у припреми, одабиру, реализацији и праћењу капиталних пројеката.