

Процена ризика од корупције

Акт који је разматран:

П Р А В И Л Н И К о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења у области социјалне заштите, а који се финансирају из буџета града Лесковца (бр. 061-8/18-11 од 05.06.2018. године)

Главни закључци:

Правилник преузима поједине одредбе Закона о Удружењима 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).

У свега неколико одредаба прописана су посебна правила која се тичу конкретне области социјалне заштите, док се велика већина одредаба стандардно може наћи у прописима који уређују финансирање удружења из градских буџета. Стога се може поставити питање оправданости доношења посебног правилника за ову област (уместо општег правилника за све области).

Главне мањкавости акта су недовољно разрађене норме о критеријумима за доделу средстава, одредбе о праћењу спровођења и о сукобу интереса.

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Овом правилником ближе се уређују услови, критеријуми, обим, начин и поступак доделе средстава за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма (у даљем тексту: програм) које реализују удружења у области социјалне заштите, а који су од јавног интереса, као и начин и поступак враћања средстава уколико се утврди да удружење или организација добијена средстава не користи за реализовање одобрених програма.

Средства за ову намену планирају се у буџету града Лесковца за текућу годину.

Члан 2.

Под удружењем се подразумева добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом, уписана у регистар надлежног органа у складу са законом.

Овај правилник се не примењује на финансирање, односно суфинансирање програма које је уређено посебним законом и прописима донетим на основу тог закона.

Члан 3.

Под програмом од јавног интереса из члана 1. сматрају се програми у области социјалне заштите, социо и хуманитарни програми и други програми у којима удружење или организација искључиво и непосредно следи јавне потребе.

Град Лесковац подстиче програме које реализују удружења, а који су од јавног интереса и у финансирању подстицања програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма може учествовати у границама средстава одобрених за ту намену у буџету Града, а на основу критеријума из овог Правилника.

Програм из става 1. овог члана нарочито садржи: област у којој се програм реализује, територију на којој би се програм реализовао, време и дужину трајања програма, циљ, врсту и обим активности које би се вршиле у току реализације програма и укупан број лица који је потребан за извођење програма.

Програм чија реализација траје најдуже годину дана у формалном смислу може бити означен и називом пројекат.

II. ПОСТУПАК ЗА ДОДЕЛУ СРЕДСТАВА

Члан 4.

Град Лесковац објављује годишњи план расписивања јавних конкурса најкасније до 31. јануара на званичној интернет страници и доставља га Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом (у даљем тексту: Канцеларија).

Годишњи план јавних конкурса доноси Градско веће и садржи податке о давацу средстава, области, називу и планираном периоду расписивања јавног конкурса (у даљем тексту: конкурс) и друге релевантне податке у зависности од врсте конкурса.

Члан 5.

Избор програма који ће се финансирати средствима из буџета града Лесковца (у даљем тексту: буџет) врши се применом следећих критеријума:

1) референце програма: област у којој се реализује програм, дужина трајања програма, број корисника програма, могућност развијања програма и његова одрживост;

2) циљеви који се постижу: обим задовољавања јавног интереса, степен унапређења стања у области у којој се програм спроводи;

3) суфинансирање програма из других извора: сопствених прихода, буџета Републике Србије, фондова Европске уније, поклона, донација, легата, кредита и друго, у случају недостајућег дела средстава за финансирање програма;

4) законитост и ефикасност коришћења средстава и одрживост ранијих програма: ако су раније коришћена средства буџета, да ли су испуњене уговорне обавезе.

Ближа мерила за избор програма применом критеријума из става 1. овог члана, као и допунске критеријуме може утврдити надлежни орган у тексту Конкурса.

Примедба:

Уместо да у Правилнику буду разрађени критеријуми из Уредбе, то је остављено да се реши актом „надлежног органа“. Поред тога је предвиђена могућност утврђивања допунских критеријума.

Фактори ризика:

Дискрециони основ за одлучивање

Допринос настанку ризика од корупције:

Ствара се могућност прописивања критеријума који би били прилагођени „пожељним“ корисницима средстава.

Препоруке:

Прецизирати критеријуме за доделу средстава у Правилнику.

Члан 6.

Додела средстава за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма врши се на основу конкурса који расписује Градска управа града Лесковца, Одељење за друштвене делатности и локални развој (у даљем тексту: надлежни орган), а у складу са годишњим планом јавних конкурса.

Конкурс се расписује за буџетску текућу годину.

Конкурс се оглашава на званичној интернет страници града Лесковца www.gradleskovac.org и порталу е–Управа.

Конкурс обавезно садржи следеће податке: једну или неколико сродних области од јавног интереса; ко може бити учесник конкурса; рок за подношење пријава; обим средстава која се додељују; преглед конкурсне документације коју је потребно доставити, уз попуњен образац предлога програма; трајање програма; ближа мерила и допунске критеријуме чијом применом се врши вредновање пријављених програма, са јасним системом за вредовање сваког појединачног критеријума, односно упућивање на службено гласило у коме је објављен пропис којим су утврђена ближа мерила и допунски критеријуми за вредновање програма.

На текст јавног конкурса сагласност даје Градско веће.

Надлежни орган по службеној дужности утврђује да ли је удружење уписано у регистар надлежног органа и да ли се, према статутарним одредбама, циљеви удружења остварују у области у којој се програм реализује.

Приликом вредновања програма надлежни орган ће узети у обзир да ли је са удружењем у претходне две године раскинуо уговор због ненаменског трошења буџетских средстава.

Члан 7.

Удружења - учесници конкурса подносе пријаву надлежном органу.

Пријава се подноси у року који не може бити краћи од 15 дана од дана објављивања конкурса.

Право учешћа на конкурс за доделу буџетских средстава имају удружења из области социјалне заштите која испуњавају следеће услове:

- да је удружење регистровано у складу са Законом о удружењима ("Службени гласник РС" бр.51/09 и 99/11);

- да је удружење регистровано у области социјалне заштите;
- да је директно одговорно за припрему и извођење програма,
- да је седиште удружења на територији града Лесковца и да се програм јавног интереса реализује на територији града Лесковца;
- да удружење има усвојен годишњи план рада који обухвата програме и активности у областима које су од јавног интереса;
- да удружење није у поступку ликвидације, стечајном поступку или под привременом забраном обављања делатности;
- да удружење нема блокаду рачуна, пореске дугове или дугове према организацијама социјалног осигурања;
- предлози пројеката треба да се односе на унапређење квалитета живота грађана из социјално угрожених категорија и на развој услуга у социјалној заштити.

Примедба:

Један од услова за добијање подршке је да удружење има седиште на подручју Града, што представља дискриминацију.

Фактори ризика:

Дискриминаторне одредбе

Повреда интереса непримерено јавном интересу

Допринос настанку ризика од корупције:

Ствара се могућност да не буде подржан квалитетнији програм удружења које би радило на подручју Града, али нема регистровано седиште у Граду

Препоруке:

Омогућити конкурисање и удружењима која немају седиште на подручју Града.

Члан 8.

За спровођење конкурса надлежни орган образује конкурсну комисију (у даљем тексту: комисија) коју чине председник и четири члана.

Чланови комисије дужни су да потпишу изјаву да немају приватни интерес у вези са радом и одлучивањем комисије, односно спровођењем конкурса (Изјава о непостојању сукоба интереса).

Именовано лице не може предузимати радње у својству члана Комисије пре него што потпише Изјаву из става 2. овог члана.

У случају сазнања да се налази у сукобу интереса, члан комисије је дужан да о томе одмах обавести остале чланове комисије и да се изузме из даљег рада комисије. О решавању сукоба интереса надлежни орган одлучује у сваком случају посебно, а када утврди сукоб интереса, именуваће у комисију новог члана као замену.

Сукоб интереса постоји ако члан комисије или чланови његове породице (брачни или ванбрачни друг, дете или родитељ), запослени или члан органа удружења које учествује на конкурс или било ког другог удружења повезаног на било који начин са тим удружењем, или у односу на та удружења има било који материјални или нематеријални интерес, супротан јавном интересу и то у случајевима породичне повезаности, економских интереса или другог заједничког интереса.

Текст Изјаве из става 2. овог члана утврђује надлежни орган.

Чланови комисије не добијају накнаду за свој рад.

Примедба:

У члану 8. ст. 5. дефинисан сукоб интереса, тако да покрива многе, али не све ситуације до којих би могло доћи. Непокривена су питања повезаности чланова комисије са удружењима преко других лица која нису таксативно наведена (нпр. брат/сестра, пословни сарадници). Проблеми такође могу настати код тумачења „било ког“ облика повезаности удружења које конкурише за средства са другим удружењима.

У ставу 4. је прописан начин решавања сукоба интереса, али не и рокови поступања.

Фактори ризика:

Правне празнине

Непостојање конкретног рока

Недовољни механизми надзора

Допринос настанку ризика од корупције:

Неки облици сукоба интереса нису обухваћени што би могло да угрози интегритет поступка одлучивања. Решавање сукоба интереса у ситуацијама када на њега посумњају трећа лица није уређено.

Препоруке:

Поред унапред дефинисаних облика повезаности чланова Комисије са учесницима конкурса, проширити норму тако да се сагледава и повезаност преко „физичког или правног лица које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са јавним функционером“ (преузето из дефиниције „повезаног лица“ из члана 2. Закона о спречавању корупције).

Прописати дужност надлежног органа да размотри изнете сумње у сукоб интереса и када на то укаже неко други, а не само члан Комисије, као и рок за одлучивање о том питању.

Члан 9.

Комисија утврђује листу вредовања и рангирања пријављених програма са предлогом расподеле средстава у року који не може бити дужи од 60 дана од дана истека рока за подношење пријаве.

Листа из става 1. овог члана објављује се на званичној интернет страници града Лесковца www.gradleskovac.org и на порталу е–Управа.

Учесници конкурса имају право увида у поднете пријаве и приложену документацију у року од три радна дана од дана објављивања листе из става 1. овог члана.

На листу из става 1. овог члана учесници конкурса имају право приговора у року од осам дана од дана њеног објављивања.

Одлуку о приговору, која мора бити образложена, надлежни орган доноси у року од 15 дана од дана његовог пријема, уз претходно прибављено мишљење Комисије.

Одлуку о избору програма и расподели средстава доноси надлежни орган у року од 30 дана од дана истека рока за подношење приговора.

Одлука из става 6. овог члана објављује се на званичној интернет страници града Лесковца и на порталу е–Управа.

Члан 10.

У комисију могу бити именована и лица представници стручне јавности.

Надлежни орган може ангажовати и стручњаке за поједине области ради припреме анализе о успешности, квалитету и остварењу циљева програма који се реализују.

Ближа мерила, критеријуме и поступак одабира стручњака из ст. 1. и 2. овог члана утврђује надлежни орган у тексту конкурса.

III. КОРИШЋЕЊЕ СРЕДСТАВА И ПРАЋЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРОГРАМА

Члан 11.

Средства која се, у складу са овим правилником, одобре за реализацију програма јесу наменска средства и могу да се користе искључиво за реализацију конкретног програма и у складу са уговором који се закључује између надлежног органа и удружења.

Пренос средстава из става 1. овог члана врши се у складу са прописима којима се уређује пренос средстава и отварање рачуна корисника јавних средстава.

На основу Одлуке о избору програма и расподели средстава градоначелник града Лесковца, у име града Лесковца, закључује појединачне уговоре о финансирању/суфинансирању програма у области социјалне заштите које реализују удружења грађана. Уговором се уређују међусобна права, обавезе и одговорности уговорних страна, а нарочито: утврђен предмет програма, рок у коме се програм реализује, конкретне обавезе уговорних страна, износ средстава и начин обезбеђења и преноса средстава, инструменти обезбеђења за случај ненаменског трошења средстава обезбеђених за реализацију програма, односно за случај неизвршења уговорне обавезе – предмета програма и повраћај неутрошених средстава.

Корисник средстава дужан је да пре склапања уговора надлежном органу достави изјаву да средства за реализацију одобреног програма нису на други начин већ обезбеђена као и изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици.

Члан 12.

Надлежни орган прати реализацију програма за који су одобрена средства у складу са овом уредбом.

Праћење реализације програма обухвата:

- 1) обавезу удружења да обавештава надлежни орган о реализацији програма, у роковима одређеним уговором;
- 2) прегледање извештаја од стране надлежног органа;
- 3) мониторинг посете представника надлежног органа;
- 4) обавезу удружења да омогући представницима надлежног органа да изврше увид у релевантну документацију насталу у току реализације програма;
- 5) прикупљање информација од корисника програма;
- 6) друге активности предвиђене уговором.

Праћење обухвата и ревизију овлашћеног ревизора, што се предвиђа конкурсним условима и уговором.

Удружење односно реализатор програма је дужно да надлежном органу омогући праћење реализације програма.

Члан 13.

Удружење израђује периодичне и завршне наративне и финансијске извештаје.

Периодични и завршни наративни извештај из става 1. овог члана садржи: детаљан опис активности и резултата реализације програма у односу на планиране активности дефинисане уговором, како би се могла извршити процена успешности од стране надлежног органа и образложење за свако одступање од програма и преглед корективних мера чије се предузимање планира од стране корисника средстава.

Периодични и завршни финансијски извештај из става 1. овог члана садржи: приказ буџета, који је саставни део уговора, са прегледом свих трошкова који су настали током извештајног периода, као и целокупну документацију која оправдава настале трошкове.

Члан 14.

Удружење доставља периодичне и завршне наративне и финансијске извештаје у роковима предвиђеним закљученим уговором.

Надлежни орган прегледа и разматра извештаје из става 1. овог члана.

Прегледом финансијских извештаја надлежни орган утврђује да ли су буџетска средства наменски коришћена и да ли постоји рачуноводствена документација која указује на наменски утрошак истих.

Плаћања и издаци који нису у складу са уговорним обавезама и/или без припадајуће рачуноводствене документације неће бити признати, о чему се носилац програма обавештава писаним путем.

Прегледом наративног извештаја надлежни орган остварује увид и врши процену квалитета и успешности програма у смислу реализације постављених циљева.

О извршеној процени надлежни орган обавештава корисника средстава.

Удружење на захтев надлежног органа доставља допуну и додатно објашњење навода изнетих у извештају у року од осам дана од пријема захтева надлежног органа за доставу допуне документације.

Члан 15.

У циљу праћења реализације програма, надлежни орган може реализовати мониторинг посете.

Под мониторинг посетом сматра се: посета удружењу, одржавање састанака овлашћених представника надлежног органа са овлашћеним представницима удружења, присуство одређеним догађајима и манифестацијама или другим програмским активностима које удружење спроводи у склопу реализације програма.

Мониторинг посета може бити најављена или ненајављена.

За програме чије трајање је дуже од шест месеци и чија је вредност одобрених средстава већа од 500.000,00 динара, као и програме који трају дуже од годину дана, надлежни орган реализује најмање једну мониторинг посету у току трајања програма, односно најмање једном годишње.

Члан 16.

Надлежни орган израђује извештај о мониторинг посети из члана 15. ове уредбе у року од десет дана од дана спроведене посете.

Поред извештаја из става 1. овог члана надлежни орган може изградити и препоруке за отклањање недостатака и рокове за њихову реализацију и упутити их кориснику средстава.

Примедбе:

У групи чланова која се односи на праћење спровођења програма, није прописано које активности ће надлежни орган обавезно предузети (осим када је реч о мониторинг посетама).

Фактори ризика:

Недовољни механизми надзора

Успостављање права уместо обавезе.

Допринос настанку ризика од корупције:

Постоји опасност да надзорне активности не буду предузете или да не буду довољне.

Препоруке:

Прецизирати које активности би минимално требало предузети у оквиру праћења реализације пројеката.

Члан 17.

Удружење ће предузети све потребне мере у циљу избегавања сукоба интереса приликом коришћења наменских средстава и одмах по сазнању обавестити надлежни орган о свим ситуацијама које представљају или би могле довести до сукоба интереса, у складу са законом.

Сукоб интереса постоји у ситуацији у којој је непристрасно извршење уговорних обавеза било ког лица везаног уговором угрожено због прилике да то лице својом одлуком или другим активностима учини погодност себи или са њим повезаним лицима (чланови породице: супружник или ванбрачни партнер, дете или родитељ), запосленом, члану

удружења, а на штету јавног интереса и то у случају породичне повезаности, економских интереса или другог заједничког интереса са тим лицем.

Сваки сукоб интереса надлежни орган посебно разматра и може од удружења затражити сва потребна обавештења и документацију.

У случају утврђеног постојања сукоба интереса у спровођењу уговора, надлежни орган ће затражити од удружења да без одлагања, а најкасније у року од 30 дана, предузме одговарајуће мере.

Не сматра се сукобом интереса када корисник средстава спроводи програм који је усмерен на чланове удружења као кориснике програма који припадају социјално осетљивим групама или особама са инвалидитетом.

Члан 18.

Корисник средстава, у изузетним ситуацијама, може да тражи сагласност од надлежног органа ради прерасподеле средстава за реализацију планираних активности у оквиру одобреног програма.

Захтевом за прерасподелу средстава не може се тражити повећање расхода који се односе на људске ресурсе.

Прерасподела средстава се може извршити тек након добијања писмене сагласности или потписивањем анекса уговора са даваоцем средстава.

Члан 19.

Надлежни орган обавештава корисника средстава да ће покренути поступак за раскид уговора и повраћај средстава са припадајућом каматом уколико су неправилности такве природе да онемогућавају надлежни орган да утврди да су додељена средства наменски коришћена, односно ако утврди ненаменски утрошак средстава.

Члан 20.

Ако се приликом праћења реализације програма утврди ненаменско трошење средстава надлежни орган дужан је да раскине уговор, захтева повраћај пренетих средстава, односно да активира инструменте обезбеђења, а удружење је дужно да средства врати са законском каматом.

Члан 21.

Надлежни орган израђује извештај о реализованој финансијској подршци програмима удружења из буџетских средстава у претходној календарској години.

Извештај из става 1. овог члана објављује се на званичној интернет страници града Лесковца и на порталу еУправа.

Надлежни орган може спровести анализу успешности, квалитета и степена остварености циљева програма за која су додељена средства на конкурс за доделу средстава, уколико оцени да би то довело до унапређења стања у одређеној области у којој се корисницима додељују финансијска средства.

Примедбе:

Није прописан рок за израду и објављивање извештаја, а само посредно је уређено који орган има обавезу да га објави.

Фактори ризика:

Непостојање конкретног рока

Недовољна транспарентност органа јавне власти

Допринос настанку ризика од корупције:

Постоји опасност извештај не буде објављен благовремено.

Препоруке:

Прецизирати рок за израду и објављивање извештаја, као и орган надлежан за објављивање (ако није исти орган који израђује извештај).

Члан 22.

Подаци и акти које надлежни орган, у складу са овом правилником, објављује на својој званичној интернет страници и порталу е–Управа, морају се објавити и на огласној табли надлежног органа.

IV. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 23.

Даном ступања на снагу овог правилника престаје да важи Правилник о критеријумима и поступку доделе средстава за реализовање пројеката удружења и организација из области социјалне заштите број 110-4/14-05 од 14.01.2014.године ("Службени гласник града Лесковца бр. 1/2014).

Члан 24.

Поступци доделе средстава који су отпочели пре ступања на снагу овог правилника, а нису окончани, спровешће се према прописима који су важили пре ступања на снагу овог правилника.

Члан 25.

Овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику града Лесковца".

