

Процена ризика од корупције

Акт који је разматран:

ОДЛУКА О СРЕДСТВИМА ЗА ПОДСТИЦАЊЕ ПРОГРАМА ИЛИ НЕДОСТАЈУЋЕГ ДЕЛА СРЕДСТАВА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМА ОД ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА КОЈА РЕАЛИЗУЈУ УДРУЖЕЊА ("Сл. гласник града Ваљева", бр. 20/2018 - свеска 2)

Главни закључци:

Одлука се ослања на 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), преузимајући део одредаба, док друга питања разрађује. Иако садржи и бројна добра решења, Одлука има веома ограничен домет услед тога што њена примена зависи у превеликој мери од одлука које би доносио Градоначелник у вези са појединачним конкурсима (критеријуми који ће бити примењени за одабир пројеката, састав комисија) и стога су неопходне допуне.

Члан 1

Овом одлуком ближе се уређују критеријуми, услови, обим, начин, поступак доделе као и начин и поступак враћања средстава за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма (у даљем тексту: програм) које реализују удружења, а који су од јавног интереса.

Програми из става 1. овог члана реализују се на територији града Ваљева (у даљем тексту: Град) или ван територије Града, ако својим активностима представљају Град.

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

Члан 2

Под удружењем, у смислу ове одлуке, подразумева се 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.

Под програмом од јавног интереса, у смислу одредаба ове одлуке нарочито се сматрају програми у области: социјалне заштите, борачко-инвалидске заштите, заштите лица са инвалидитетом, друштвене бриге о деци, заштите интерно расељених лица са Косова и Метохије и избеглица, подстицање наталитета, помоћи старима, здравствене заштите, заштите и промовисања људских и мањинских права, образовања, науке, културе, информисања, заштите животне средине, одрживог развоја, туризма, заштите животиња, заштите потрошача, борбе против корупције, као и хуманитарни програми и други програми у којима удружење искључиво и непосредно следи јавне потребе.

Члан 3

Градска управа града Ваљева (у даљем тексту: Градска управа) подстиче програме које реализују удружења, а који су од јавног интереса у складу са одредбама закона и ове одлуке.

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 који би се вршили у току реализације програма,
- укупан број лица који је потребан за извођење програма,
- укупан број корисника програма,
- финансијски план програма.

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

Члан 4

Годишњи план расписивања јавних конкурса Градска управа објављује најкасније до 31. јануара на званичној интернет страници Града.

Годишњи план јавних конкурса садржи податке о даваоцу 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 буџета Града 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, усклађеност и економичност финансијског плана са планираним активностима, капацитети и ранија искуства подносиоца програма;
- 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 Града, да ли су испуњене уговорне обавезе.

Ближа мерила за избор програма применом критеријума из става 1. овог члана, као и допунске критеријуме који су специфични за одређену област утврђује Градоначелник града Ваљева (у даљем тексту: Градоначелник).

Примедба:

У ставу 2. члана 5. је прописано да ближа мерила за избор програма применом (општих) критеријума, као и „допунске критеријуме“ који су специфични за одређену област утврђује Градоначелник. Ово решење је лоше и делом обесмишљава сврху доношења

градске одлуке. Наиме, нека од најбитнијих питања решавају се актима Градоначелника за сваки конкурс, уместо да буду уређена на општи начин одлуком скупштине Града

Фактори ризика:

Неодређен или дискрециони основ за одлучивање

Допринос настанку ризика од корупције:

Уместо да критеријуми буду уређени општим актом и да се на тај начин умање ризици од корупције, то питање је остављено великим делом да се уреди кроз акте Градоначелника, што ствара опасност да се критеријуми прилагоде конкретним корисницима, а насупрот јавном интересу.

Препоруке:

Детаљно уредити критеријуме за доделу средстава у Одлуци.

Члан 6

Додела средстава за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма врши се на основу конкурса који расписује Градска управа-одељење надлежно за област за коју се конкурс расписује (у даљем тексту: надлежно одељење) и оглашава на званичној интернет страници Града и Порталу е-Управе.

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 вредновање сваког појединачног критеријума, односно упућивање на службено гласило у коме је објављен пропис којим су утврђена ближа мерила и допунски критеријуми за вредновање програма.

Надлежно одељење 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 Конкурсна комисија из члана 8.ове одлуке 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 одељењу.

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

Пријаве се подносе на посебном пријавном обрасцу који је саставни део конкурсне документације, а који се објављује на званичној интернет страници Града и на порталу е-Управе.

Учеснику конкурса могу бити одобрена средства само по основу једног програма у оквиру истог конкурса.

Члан 8

За спровођење конкурса Градоначелник образује Конкурсну комисију (у даљем тексту: Комисија) и својим актом ближе уређује састав, број чланова, као и друга питања значајна за рад Комисије.

Чланови Комисије су дужни да потпишу изјаву да немају приватни интерес у вези са радом и одлучивањем Комисије, односно спровођењем конкурса -изјаву 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 Градоначелник одлучује у сваком случају посебно, а када утврди сукоб интереса, именоване 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.

Ближа садржина изјаве из става 2. овог члана и ближи поступак у коме се води рачуна о непостојању сукоба интереса уређује се интерним актом Градоначелника.

Чланови Комисије не добијају накнаду за свој рад.

Примедба:

У члану 8. ст. 5. је 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.

Рок за одлучивање о сукобу интереса у ст. 4. није прописан. Такође, није прописан други начин за отварање питања сукоба интереса члана комисије, осим (само)пријављивања.

Фактори ризика:

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 Градоначелника 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 вредновања и рангирања пријављених програма у року који не може бити дужи од 60 дана од дана истека рока за подношење пријава.

Листа из става 1. овог члана објављује се на званичној интернет страници Града и порталу е-Управе.

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, Градоначелник доноси у року од 15 дана од дана његовог пријема.

Одлуку о избору програма којима се из буџета Града додељују средства за финансирање програма Градоначелник доноси 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 и на порталу е-Управа.

Примедба:

У члану 9. је уређена процедура одлучивања по приговорима, али не и јавност информација у том делу процеса.

Фактори ризика:

Недовољна транспарентност органа јавне власти

Допринос настанку ризика од корупције:

Услед недовољног увида јавности у поступак решавања по приговорима, повећава се ризик неједнаког поступања у сличним ситуацијама.

Препоруке:

Прописати да ће бити јавне не само одлуке о додели средстава, већ и информације о одлучивању по приговорима.

Члан 10

У Комисију могу бити именована и лица представници стручне јавности.

Градоначелник 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 става 1. и 2. овог члана прописује својим актом Градоначелник у складу са чланом 6. став 2. ове одлуке приликом утврђивања конкурсних услова.

Примедба:

Одредбе члана 10. ст. 1. се налазе у нејасном односу са одредбама члана 8. ст. 1. Ако ће се актом Градоначелника одредити ко су чланови Комисије (без додатних критеријума, што је само по себи лоше решење), нејасна је сврха одредбе из члана 10. ст. 1.

Фактори ризика:

Сукобљене одредбе

Допринос настанку ризика од корупције:

Ризик постоји када се заједно посматрају одредбе члана 10. и члана 8. да у Комисију уопште не буду именовани представници стручне јавности.

Препоруке:

У самој Одлуци прецизирати услове за избор чланова Комисије, уместо да се то чини за сваки конкурс и усагласити међусобно одредбе члана 8. и члана 10.

Члан 11

Надлежно одељење доставља учесницима конкурса којима су одобрена средства обавештење о износу одобрених средстава, са позивом да у року од 15 дана од дана достављања обавештења о износу одобрених средстава доставе финансијски план усклађен са износом одобрених средстава.

Члан 12

Средства која се, у складу са овом одлуком, одобре за реализацију програма јесу наменска средства и могу да се користе искључиво за реализацију конкретног програма и у складу са уговором који закључују Градоначелник и удружење.

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

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 одељењу достави изјаву да средства за реализацију одобреног програма нису на други начин већ обезбеђена као и изјаву о непостојању сукоба интереса.

Уколико учесник конкурса коме су одобрена средства не потпише уговор из става 1. овог члана у року од 60 дана од дана уручења обавештења о додели средстава из члана 11. ове одлуке, сматраће се да је одустао од одобрених средстава.

Члан 13

Надлежно одељење прати реализацију програма за који су одобрена средства у складу са овом одлуком.

Праћење реализације програма обухвата:

- 1) обавезу удружења да обавештава надлежно одељење о реализацији програма, у роковима одређеним уговором;
- 2) прегледање извештаја од стране надлежног одељења;
- 3) мониторинг посете надлежног одељења;
- 4) обавезу удружења да омогући представницима надлежног одељења да изврше увид у релевантну документацију насталу у току реализације програма;

5) прикупљање информација од корисника програма;

6) друге активности предвиђене уговором.

Праћење може обухватити и ревизију овлашћеног ревизора, уколико је то предвиђено конкурсним условима и уговором.

Удружење односно реализатор програма дужан је да надлежном одељењу, омогући праћење реализације програма и увид у сву потребну документацију.

Примедба:

У члану 13. су описани разни видови праћења реализације програма, али није довољно јасно прописана дужност надлежност одељења код праћења. Услед тога не постоје довољне гаранције да ће бити извршен адекватан надзор.

Фактори ризика:

Успостављање права уместо обавезе

Допринос настанку ризика од корупције:

Одредбе не пружају довољно гаранција да ће бити извршено адекватно праћење реализације финансираних програма.

Препоруке:

Прописати минимални обим активности које би биле спроведене на праћењу реализације програма.

Члан 14

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 одељења 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 15

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

Надлежно одељење прегледа и разматра извештаје из става 1. овог члана.

Прегледом финансијских извештаја надлежно одељење 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 надлежно одељење остварује увид и врши процену квалитета и успешности програма у смислу реализације постављених циљева.

О извршеној процени надлежно одељење обавештава корисника средстава.

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

Члан 16

У циљу праћења реализације програма, надлежно одељење може реализовати мониторинг посете.

Под мониторинг посетом, у смислу ове одлуке, сматра се: посета удружењу, одржавање састанака овлашћених представника надлежног одељења 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 је трајање 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, надлежно одељење реализује најмање једну мониторинг посету у току трајања програма, односно најмање једном годишње.

Члан 17

Надлежно одељење израђује извештај о мониторинг посети из члана 16. ове одлуке у року од десет дана од дана спроведене посете.

Поред извештаја из става 1. овог члана надлежно одељење може израдити и препоруке за отклањање недостатака и рокове за њихову реализацију и упутити их кориснику средстава.

Члан 18

Удружење ће предузети све потребне мере у циљу избегавања сукоба интереса приликом коришћења наменских средстава и одмах по сазнању обавестити надлежно одељење 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 надлежно одељење посебно разматра и може од удружења затражити сва потребна обавештења и документацију.

У случају утврђеног постојања сукоба интереса у спровођењу уговора, надлежно одељење 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 19

Корисник средстава, у изузетним ситуацијама, може да тражи сагласност од Градоначелника 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 20

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

Члан 21

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

Примедба:

Фактори ризика:

Непостојање конкретног рока

Допринос настанку ризика од корупције:

Непостојање рока ствара ризик да поступак не буде покренут благовремено.

Препоруке:

Прописати рок за поступање Градоначелника (у данима, или „без одлагања“).

Члан 22

Надлежно одељење 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 и на порталу е-Управа.

Надлежно одељење 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.

Члан 23

Подаци и акти које Градска управа и Градоначелник, у складу са овом уредбом, објављује на званичној интернет страници Града и порталу е-Управа, морају се објавити и на огласној табли Града.

Члан 24

Стручне и административне послове за потребе Градоначелника и Комисије обавља надлежно одељење.

Члан 25

Поступци доделе средстава који су започети пре ступања на снагу ове одлуке, окончаће се по одредбама одлуке по којој су започети.

Члан 26

Ступањем на снагу ове Одлуке престаје да важи Одлука о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења ("Службени гласник града Ваљева", број 12/17).

Ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику града Ваљева".

