

Процена ризика од корупције

Акт који је разматран:

ПРАВИЛНИК О СРЕДСТВИМА ЗА ПОДСТИЦАЊЕ ПРОГРАМА ИЛИ НЕДОСТАЈУЋЕГ ДЕЛА СРЕДСТАВА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМА ОД ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА КОЈА РЕАЛИЗУЈУ ЦРКВЕ И ВЕРСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ ("Сл. лист града Вршца", бр. 7/2018)

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).

Правни основ за доношење Правилника је споран, мада је намера која стоји иза његовог доношења вероватно била позитивна – да се уведу правила у доделу средстава црквама и верским заједницама која би иначе била вршена уз већи степен дискреције.

Правила нису довољно развијена, што умањује вредност акта, а многа од њих су недовољно јасна до мере која доводи у питање могућност примене.

Примедба:

Правни основ за доношење овог акта је споран. Доносилац се, између осталог, позвао на поједине одредбе Закона о црквама и верским заједницама (Сл. гласник РС, бр. 36/2006), и то следеће:

Члан 28:

„Држава сарађује са црквама и верским заједницама ради унапређивања верске слободе и остваривања општег добра и заједничког интереса.

Ради унапређивања верске слободе и сарадње са црквама и верским заједницама, у обостраном интересу, држава може да материјално помаже цркве и верске заједнице.“

Члан 32. ст. 5: *„Надлежни државни орган је дужан да поштује право цркве и верске заједнице да самостално организује и води радове и да утврђује намену, стил и опремање објекта, у складу са законом и аутономним прописима црква и верских заједница.“*, мада се вероватно мислило на став 6: *„Надлежни државни орган и орган локалне самоуправе може да у буџету предвиди средства за изградњу, одржавање и обнову верских објеката, у складу са потребама и могућностима.“*

Члан 44: *„Ради унапређивања верске слободе и културе надлежни државни орган и орган локалне самоуправе може, у складу са могућностима, да обезбеђује дотације црквама и верским заједницама за њихове културне и научне установе и програме.*

Цркве и верске заједнице имају право да конкуришу за доделу средстава за реализацију културних и научних програма код надлежних државних органа и комисија под истим условима као и друга правна и физичка лица.“

*Из наведеног се може закључити да у овом закону **не постоји правни основ за посебне конкурсе** који би били намењени црквама и верским заједницама, већ само њихово право да конкуришу под једнаким условима као и друга правна лица за средства у области културе. С друге стране, помагање верских заједница од стране ЈЛС за изградњу верских објеката није условљено спровођењем конкурса.*

Доносилац се позвао и на одредбе Закона о удружењима и то поједине ставове члана 38: *„Влада уређује ближе критеријуме, услове, обим, начин, поступак доделе, као и начин и поступак враћања средстава из става 1. овог члана, уколико се утврди да удружење добијена средства не користи за реализовање одобрених програма.*

Одредбе ст. 1–4. овог члана сходно се примењују и на средства која се удружењима додељују из буџета аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.“

Међутим, није вршено позивање на члан 2, ст. 2: *„На политичке странке, синдикате, удружења организована ради обављања одређених делатности у циљу стицања добити, спортске организације и удружења, цркве и верске заједнице, спонтана привремена повезивања више лица и друга удружења чији је рад уређен посебним*

законом, одредбе овог закона сходно се примењују у питањима која нису уређена тим посебним законом.“

Из наведене одредбе произлази да се на цркве и верске заједнице примењују правила из Закона о удружењима само у вези са оним што **није уређено посебним законом**, а финансирање верских заједница **јесте уређено** посебним прописом.

Фактори ризика:

Сукобљене одредбе

Допринос настанку ризика од корупције:

Ствара се могућност доделе средстава из буџета иако је споран законски основ за такав вид јавних расхода.

Препоруке:

На несумњив начин, кроз комуникацију са надлежним министарствима (финансија, правде, државне управе, за друштвени дијалог), утврдити да ли постоји ваљан правни основ за доношење овог акта, и у складу са тим, укинути или извршити корекције у Правилнику.

I ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1

Овим Правилником о средствима за подстицање програма недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују цркве и верске заједнице (у даљем тексту: Правилник) уређују се услови, критеријуми, обим, начин, поступак доделе буџетских средстава, као и начин и поступак враћања средстава за подстицање Програма или недостајућих дела средстава за финансирање Програма (у даљем тексту: Програм) које реализују цркве и верске заједнице ради унапређивања верске слободе и остваривања општег добра и заједничког интереса.

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.

Члан 2

Буџетска средства из члана 1. овог Правилника, планирају и обезбеђују се на годишњем нивоу у буџету Града Вршца - Дотације невладиним организацијама - верским заједницама.

Право на доделу средстава путем редовног конкурса у смислу овог Правилника имају цркве и верске заједнице које су уписане у Регистар цркава и верских заједница при Министарству Владе Републике Србије надлежном за послове вера, на основу Закона о црквама и верским заједницама.

II ПОСТУПАК ЗА ДОДЕЛУ СРЕДСТАВА

Годишњи план јавног конкурса

Члан 3

Годишњи план расписивања јавног конкурса за финансирање Програма које реализују цркве и верске заједнице, Градско веће објављује најкасније до 31. јануара на званичној интернет страници Града и доставља Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом (у даљем тексту: Канцеларија).

Годишњи план расписивања 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.

Критеријуми за избор програма

Члан 4

Избор Програма који ће се финансирати средствима буџета Града Вршца (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, аутономне покрајине или Града Вршца, 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 евентуалне допунске критеријуме утврђује Градско веће.

Примедба:

Уместо да у Правилнику буду ближе уређени критеријуми који су дефинисани у Уредби, остављено је да се то учини одлуком Градског већа, уз могућност увођења додатних критеријума.

Фактори ризика:

Дискрециони основ за одлучивање

Сукобљене одредбе

Допринос настанку ризика од корупције:

Ствара се могућност дефинисања критеријума који нису прописани у општем акту.

Препоруке:

Прецизирати критеријуме у самом Правилнику.

Члан 5

Градско веће у Одлуци о буџету Града Вршца опредељује средства за изградњу, одржавање и обнову верских објеката, као и за реализацију културних и научних Програма, у складу са потребама и могућностима.

Средства која се распоређују за изградњу, одржавање и обнову верских објеката нарочито су за:

- инвестиционе радове на црквеним објектима,
- обнову постојећих црквених објеката који су без обнове дужи временски период, а посебно црквених објеката који су споменици културе,
- обнову парохијских домова и домова у којима станују свештена лица,
- обнову верских објеката-споменика,
- уређење и ревитализација простора верских гробаља,
- изградњу и обнову капела,

- обнову икона, верских и сакралних предмета,
- стављање нових фасада и кречење црквених објеката,
- обнову кровова који прокишњавају на црквеним објектима,
- санирање влаге на црквеним зидовима,
- изградњу нових и обнову пропалих ограда око црквених објеката,
- Средства која се распоређују за реализацију културних и научних Програма су за :
- организовање традиционалних годишњица које су посвећене имену које црква носи,
- организовање црквених манифестација,
- организовање стручних скупова и научних истраживања везаних за цркву.

Примедба:

У ставу 1. је прописано да Градско веће одређује средства у буџету за одређене намене, иако одлуку о буџету доноси Скупштина Града. С друге стране, средства за ове намене би, према буџетским правилима, требало да буду одређена на другом разделима буџета, а не код Градског већа.

Фактори ризика:

Неприменљиве (или сукобљене) одредбе

Допринос настанку ризика од корупције:

Ствара се могућност кршења буџетских правила кроз примену Правилника.

Препоруке:

Прецизирати правила о утврђивању средстава за поменуте намене у буџету.

Члан 6

Приликом одређивања висине учешћа у додели финансијских средстава за изградњу, одржавање и обнову верских објеката код сваке појединачне пријаве, полази се од следећих критеријума:

1) референце програма:

- област у којој се реализује Програм: карактер и значај Програма (оцена од 0-10 бодова);
- дужина трајања Програма: Програм који трају до годину дана (оцена од 0-10 бодова), а Програми који трају дуже од годину дана (0-5);
- број корисника програма, обухват-колике су могућности Програма да обухвати шири круг корисника и подстакне њихово активно учешће у реализацији предвиђене Програмом (од 0-10 поена);
- могућност развијања Програма и његова одрживост: обим унапређења верске слободе и остваривања општег и заједничког интереса и капацитети за одрживост резултата Програма (0-10 поена);

2) циљеви који се постижу:

- обим задовољавања јавног интереса (0-10 поена);
- степен унапређења стања у области у којој се Програм спроводи (0-10 поена);

3) суфинансирање програма из других извора:

- сопствених прихода, буџета Републике Србије, аутономне покрајине или Града Вршца, фондова Европске уније, поклона, донација, легата, кредита и друго, у случају недостајућег дела средстава за финансирање Програма (0-10 поена);

4) законитост и ефикасност коришћења средстава и одрживост ранијих Програма:

- ако су раније коришћена средства буџета, да ли су испуњене уговорне обавезе:
- за цркве које први пут конкуришу за (0 поена);
- за цркве које су реализовале Програме и испуниле уговорне обавезе (0-10 поена);
- за цркве које нису испуниле уговорне обавезе немају право на доделу средстава;

5) Обавезни критеријум:

- реалан финансијски план, износ суфинансирања као и различити облици финансирања (0-10 поена) и
- да је подносилац Програма извршио своје обавезе према Граду Вршцу у досадашњим Програмима рада (0-10 поена).

Примедба:

Пети критеријум је дефинисан као „обавезан“, што указује да остали то нису, иако се читањем преосталог дела нормe долази до супротног закључка.

Сукобљене одредбе

Допринос настанку ризика од корупције:

Ствара се правна несигурност у погледу тога који критеријуми ће бити примењени.

Препоруке:

Прецизирати који се критеријуми примењују.

Члан 7

Приликом одређивања висине учешћа у додели финансијских средстава за културне и научне делатности, код сваке појединачне пријаве, полази се поред критеријума из члана 6 овог Правилника и од следећих критеријума:

- организовање традиционалних годишњица које су посвећене имену које црква носи (0-10 поена)
- карактера и значаја црквене манифестације (0-10 поена),
- карактера стручних и научних скупова, добротворно-хуманитарних делатности и значаја стручних и научних скупова, односно значаја Програма везаног за ту делатност (0-10 поена).

Члан 8

На основу критеријума из члана 6. и 7. овог Правилника, за доделу финансијских средстава за изградњу, одржавање и обнову верских објеката, може се доделити најмање 0 поена, а највише 100 поена, а за доделу финансијских средстава за културне и научне делатности, може се доделити најмање 0 поена, а највише 130 поена.

Сваком предлогу Програма, Комисија ће доделити одређен број поена, на основу кога ће бити сачињена бодовна ранг листа.

По извршеном бодовању, Комисија утврђује новчану вредност поена, тако што износ средстава која се додељује конкурсом, подели збиром поена које су Програми освојили бодовањем.

У случају да већи број Програма освоји једнак број поена, предност ће бити дата Програм који по оцени Градског већа имају већи јавни интерес за становнике Града Вршца.

Примедба:

Није довољно јасан начин бодовања и његове последице, а нарочито како може да настане ситуација из става 4. Ако се поени који су додељени за све програме сабирају и

ако се добија новчана вредност једног „освојеног поена“, онда би средства из буџета требало расподелити према добијеним поенима и не би требало да има везе да ли су неки програми добили једнак број поена.

Фактори ризика:

Неприменљиве или сукобљене одредбе

Допринос настанку ризика од корупције:

Ствара се правна несигурност због нејасног начина расподеле средстава.

Препоруке:

Прецизирати начин расподеле средстава тако да се отклоне недоумице око начина примене.

Комисија за спровођење конкурса

Члан 9

Додела средстава за подстицање Програма или недостајућег дела средстава за финансирање Програма врши се путем редовних конкурса, који расписује Комисија за спровођење јавног конкурса за расподелу буџетских средстава црквама и верским заједницама (у даљем тексту: Комисија), а коју образује Градско веће и има председника и 4 члана када и одређује члана Градског већа који ће координирати расподелу средстава и рад Комисије. У Комисију се могу именовати и лица представници стручне јавности ради припреме анализе о успешности, квалитету и остваривању циљева Програма који се реализују.

Градско веће решава сукоб интереса, члана Комисије или члана његове породице, запослени или члан органа цркве или верске заједнице која учествује на конкурсима има било који материјални или нематеријални интерес супротан јавном интересу, у складу са позитивним прописима.

Градско веће својим актом одређује ближу садржину Изјаве о непостојању сукоба интереса и ближи поступак у коме се води рачуна о непостојању сукоба интереса.

Примедба:

Одредба о сукобу интереса (члан 9. ст. 2) је нејасно формулисана.

Фактори ризика:

Неприменљиве одредбе

Услед нејасне дефиниције сукоба интереса, ствара се могућност да он наступи и да не буде отклоњен или да буде спорно да ли је уопште постојао.

Препоруке:

Прецизирати шта ће се сматрати сукобом интереса члана Комисије.

Расписивање конкурса

Члан 10

Конкурс за доделу средстава, Комисија објављује на званичној интернет презентацији (интернет-сајту) Града Вршца, а обавештење о расписаном конкурс у објављује се на порталу е-Управа.

Пријаве се подnose у року који не може бити краћи од 15 дана од дана објављивања конкурса.

Конкурс садржи податке о томе ко може да учествује на конкурс у, податке о висини средстава која се додељују у целини и по наменама, као и друге податке важне за спровођење конкурсног поступка.

Право подношења пријаве за доделу средстава, имају подносиоци који испуњавају следеће услове:

1. да подносилац има статус цркве или верске заједнице у складу са Законом о црквама и верским заједницама (да је уписан у Регистар цркава и верских заједница Министарства правде) и
2. да подносилац има седиште на територији Града Вршца или да се активности из Програма реализују на територији Града Вршца.

Комисија ће по службеној дужности утврђују да ли је црква односно верска заједница, уписана у регистар надлежног органа и да ли се, према статутарним одредбама, циљеви цркве односно верске заједнице остварују у области у којој се Програм реализује.

Поступак одлучивања

Члан 11

Комисија утврђује листу вредновања и рангирања пријављених Програма 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 надлежног органа 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, Градско веће доноси у року од 15 дана од дана његовог пријема.

Одлуку о избору 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 Вршца и на порталу е-Управа.

Члан 12

Одељење за друштвене делатности Градске управе Града Вршца сачињава текст јавног конкурса, обрасце који се подносе уз пријаву, образац извештаја и обавља друге административне и техничке послове.

III КОРИШЋЕЊЕ СРЕДСТАВА И ПРАЋЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРОГРАМА

Коришћење средстава

Члан 13

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 Градоначелника и цркве односно верске организације (у даљем тексту: корисник средстава).

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, повраћај неутрошених средстава као и обавеза корисника средстава да спроведе поступак јавне набавке уколико је за то обавезан по закону.

Корисник средстава дужан је да пре склапања уговора Градоначелнику достави изјаву да средства за реализацију одобреног Програма нису на други начин већ обезбеђена као и изјаву о непостојању сукоба интереса.

Примедба:

У члану 13, ст. 4. нејасно је на шта се односи изјава о непостојању сукоба интереса (чијег сукоба интереса, у вези са чиме).

Фактори ризика:

Непрецизне формулације

Допринос настанку ризика од корупције:

Ствара се могућност да изјава о непостојању сукоба интереса не покрије све ситуације на које би требало да се односи.

Препоруке:

Прецизирати на шта би требало да се односи изјава о непостојању сукоба интереса.

Праћење реализације програма

Члан 14

Градска управа прати реализацију Програма за који су одобрена средства у складу са овим Правилником.

Праћење реализације Програма обухвата:

- 1) обавезу цркве, односно верске организације да обавештава Градску управу о реализацији програма, у роковима одређеним уговором;
- 2) прегледање извештаја корисника средстава са доказима;
- 3) мониторинг посете представника Градског већа;
- 4) обавезу корисника средстава да омогући представницима Градске управе да изврше увид у релевантну документацију насталу у току реализације Програма;
- 5) прикупљање информација од корисника Програма;
- 6) друге активности предвиђене уговором.

Реализатор Програма је дужан да Градском већу омогући праћење реализације Програма.

Члан 15

Корисници средстава израђује периодичне и завршне наративне и финансијске извештаје у роковима предвиђеним закљученим уговором, а разматра их надлежно одељење Градске управе и обавештава корисника средстава о извршеној процени. На захтев Градске управе, корисник средстава доставља допуну и додатно објашњење навода у извештају у року од 8 дана од пријема захтева.

Мониторинг посета

Члан 16

У циљу праћења реализације Програма, овлашћени члан Градско веће може реализовати мониторинг посете, израђује извештај о мониторинг посети и може израдити и препоруке за отклањање недостатака и рокове за њихову реализацију и упутити их кориснику средстава.

Под мониторинг посетом, у смислу овог Правилника, сматра се: посета кориснику средстава, одржавање састанака овлашћених представника, присуство одређеним догађајима и манифестацијама или другим програмским активностима које спроводи у склопу реализације Програма.

Примедба:

У овом и претходним члановима нису на адекватан начин постављене обавезе органа Града за праћење реализације програма који се финансира.

Фактори ризика:

Успостављање права уместо обавезе

Недовољни механизми надзора и контроле

Допринос настанку ризика од корупције:

Нема довољно гаранција да ће бити праћени сви аспекти реализације програма.

Препоруке:

Прецизирати које активности органи Града морају да предузму (а не само на шта су све овлашћени), узимајући у обзир вредност финансирања, ризике за одступање од уговорних обавеза и слично.

Члан 17

Подносиоци Програма ће предузети све потребне мере у циљу избегавања сукоба интереса приликом коришћења наменских средстава и одмах по сазнању обавестити Градско веће о свим ситуацијама које представљају или би могле довести до сукоба интереса, у складу са законом. У случају утврђеног сукоба интереса у спровођењу уговора, Градско веће ће затражити од корисника средстава да у року до 30 дана предузме одговарајуће мере.

Примедба:

У члану 17 нејасно је који закон би могао да се примени на ситуације када је у сукобу интереса овлашћена особа из цркве или верске заједнице.

Фактори ризика:

Непрецизне формулације

Мањкаве одредбе о упућивању

Допринос настанку ризика од корупције:

Услед непрецизности постоји опасност да сукоб интереса не буде правилно идентификован и да настане штета по реализацију финансираних активности.

Препоруке:

Прецизирати правила о упућивању или дефинисати у самом Правилнику шта представља сукоб интереса у смислу овог члана.

Прерасподела одобреног износа средстава

Члан 18

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.

Поступање у случају неправилности

Члан 19

Градска управа обавештава корисника средстава да ће покренути поступак за раскид уговора и повраћај средстава са припадајућом каматом уколико су неправилности такве

природе да онемогућавају да се утврди да су додељена средства наменски коришћена, односно ако утврди ненаменски утрошак средстава.

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 корисник средстава је дужан да средства врати са законском каматом.

Извештај Градског већа

Члан 20

Градско веће 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 надлежног органа и на порталу е-Управа.

Градско веће 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.

Примедба:

У члану 20, ст. 1. се говори о подршци програмима удружења, иако се Правилник односи на финансирање цркава и верских заједница.

Фактори ризика:

Сукобљене одредбе

Допринос настанку ризика од корупције:

Ствара се могућност да извештај не буде израђен за програме који су финансирани на основу овог Правилника.

Препоруке:

Прецизирати на шта би требало да се односи извештај.

IV ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 21

Даном ступања на снагу овог Правилника престаје да важи Правилник о расподели буџетских средстава црквама и верским заједницама ("Службени лист Града Вршца", бр. 07/2017).

Све што није регулисано овим Правилником, примењиваће се Уредба о средствима за подстицање програма недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења објављена у "Службеном гласника" број 16/2018. године.

Члан 22

Овај Правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном листу Града Вршца".