

Процена ризика од корупције

Акт који је разматран:

ПРАВИЛНИК О КРИТЕРИЈУМИМА И ПОСТУПКУ ДОДЕЛЕ СРЕДСТАВА УДРУЖЕЊИМА ЗА РЕАЛИЗОВАЊЕ ПРОГРАМА ОД ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА
("Сл. лист града Чачка", бр. 5/2018)

Главни закључци:

Правилник се делимично 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.

Правилник садржи нека добра решења, али и велики број проблематичних. Између осталог, пропуштено је да се критеријуми за доделу средстава разраде у Правилнику и да се прецизира начин вршења појединих мера праћења спровођења финансираних програма и органи који ће за то бити надлежни.

Члан 1

Овим правилником ближе се уређују услови, критеријуми, обим, начин, поступак доделе, извештавања, 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.

Члан 2

Под програмом од јавног интереса из члана 1. сматрају се програми у области: социјалне заштите, борачко-инвалидске заштите, заштите лица са инвалидитетом, друштвене бриге о деци, заштите интерно расељених и избеглица, подстицање наталитета, помоћи старима, здравствене заштите, заштите и промовисања људских и мањинских права, образовања, науке, заштите животне средине, одрживог развоја, 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

Програм из члана 2. овог Правилника 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 4

Град Чачак 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.

Члан 5

Избор програма који ће се финансирати или суфинансирати 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;
- 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, са јасним системом за вредновање сваког појединачног критеријума прописује Комисија за спровођење поступка јавног конкурса за доделу средстава удружењима. Комисија може утврдити и допунске критеријуме који су специфични за одређену област.

Примедба:

Уместо да овим правилником буду дефинисана ближа мерила за избор програма (основна су преписана из Уредбе), остављено је да то учини Комисија за спровођење сваког конкурса.

Фактори ризика:

Дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика од корупције:

Постоји опасност да ће комисија прилагодити критеријуме за поједине конкурсе неком од потенцијалних учесника.

Препоруке:

Разрадити критеријуме из Уредбе у Правилнику.

Члан 6

Додела средстава за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма врши се на основу јавног конкурса који расписује Градско веће. Јавни конкурс се оглашава на званичној интернет страници града Чачка, а може се огласити и у штампаном медију који излази на територији јединице локалне самоуправе.

Јавни 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 или интернет страницу на којој је објављен акт којим су утврђена ближа мерила и допунски критеријуми за вредновање

програма. Јавни конкурс мора садржати интернет адресу на којој ће бити објављивани сви акти предвиђени овим правилником, а у вези расписаног конкурса.

Садржину обрасца предлога програма утврђује Комисија за спровођење поступка јавног конкурса за доделу средстава удружењима

Давалац средстава може по службеној дужности утврдити 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.

Примедба:

У члану 6. ст. 4. прописана је само могућност а не и обавеза утврђивања битних чињеница по службеној дужности.

Фактори ризика:

Успостављање права уместо обавезе.

Допринос настанку ризика од корупције:

Одредба ствара могућност да битне чињенице, у зависности од воље комисије, буду утврђене или не.

Препоруке:

Прецизирати обавезу утврђивања испуњености услова.

Члан 7

За спровођење конкурса Градско веће именује Комисију за спровођење поступка јавног конкурса за доделу средстава удружењима (у даљем тексту: Комисија).

Комисија има председника и четири чланова. Чланови Комисије се именују из реда лица која имају искуство у раду са удружењима. Комисија се именује на време од 4 године.

Чланови комисије дужни су да потпишу изјаву да немају приватни интерес у вези са радом и одлучивањем комисије, односно спровођењем јавног 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.

Примедба:

У члану 7. ст. 6 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. 5. није прописан. Такође, није прописан други начин за отварање питања сукоба интереса члана комисије, осим (само)пријављивања.

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 Градског већа 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 8

Учесници конкурса подnose пријаву Комисији за спровођење поступка јавног конкурса за доделу средстава удружењима.

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

Учесника конкурса који је поднео непотпуно или непрецизно попуњен образац предлога програма, или није доставио тражену документацију, Комисија електронским путем обавештава да недостатак отклони у року од осам дана, од дана објављивања обавештења на званичној интернет страници града Чачка.

Пријава учесника конкурса који у накнадно одређеном року не отклони уочене неправилности, не разматра се.

Учеснику конкурса који није доставио образац предлога програма, не доставља се обавештење из става 3. овог члана и његова пријава се не разматра.

Члан 9

У Комисију могу бити именована и лица представници стручне јавности.

Градско веће 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 прописује својим актом Градско веће.

Примедба:

Одредбе члана 9. ст. 1. се налазе у нејасном односу са одредбама члана 7. ст. 1. и ст. 2. Ако ће се актом Градског већа одредити ко су чланови Комисије, 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 7. и члана 9. да у Комисију уопште не буду именовани представници стручне јавности.

Препоруке:

Усагласити међусобно одредбе члана 7. и члана 9.

Члан 10

Након спроведеног поступка вредновања, 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 града Чачка.

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 8 дана од дана њеног објављивања.

Одлуку о додели средстава Градско веће доноси у року од 30 дана од дана истека рока за подношење приговора, а на предлог Комисије.

Одлука из става 6. овог члана објављује се на званичној интернет страници града Чачка.

Учесници конкурса који су добили мањи износ средстава од траженог, дужни су да доставе нову спецификацију трошкова у складу са додељеним средствима, у року од 15 дана од дана објављивања одлуке из става 6. овог члана на интернет страници. Уколико то не учине, сматраће се да су одустали од средстава која су им додељена.

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 града Чачка 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, а на основу закљученог уговора.

Градска управа на чијем разделу су обезбеђена средства за финансирање или суфинансирање програма удружења, врши израду уговора којим 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.

Учесници конкурса дужни су да се одазову позиву надлежне управе на закључење уговора, у року од 15 дана. Уколико то не учине, сматраће се да су одустали од средстава која су им додељена. Позив може бити упућен писаним или електронским путем, односно објављивањем на званичној интернет страници града Чачка.

Члан 12

Град Чачак прати реализацију програма за који су одобрена средства.

Праћење реализације програма обухвата:

- 1) обавезу удружења да обавештава о реализацији програма, у роковима одређеним уговором;
- 2) прегледање извештаја од стране надлежних служби Града;
- 3) мониторинг посете представника органа;
- 4) обавезу удружења да омогући представницима Града 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 је дужно да омогући праћење реализације програма.

Примедба:

У члану 12. су описани разни видови праћења реализације програма, али није довољно јасно прописана дужност код праћења, нити орган који спроводи надзор. Услед тога не постоје довољне гаранције да ће бити извршен адекватан надзор.

Фактори ризика:

Успостављање права уместо обавезе

Ненавођење субјекта на ког се одредба односи

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. Прецизирати ко је надлежан да врши праћење.

Члан 13

Удружење израђује Извештај о реализовању програма, који садржи наративни и финансијски извештај.

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 даваоца средстава и образложење за свако одступање од програма и преглед корективних мера чије се предузимање планира од стране корисника средстава.

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 Извештај о реализовању програма у року од 15 дана по истеку рока за реализовање програма.

Извештај о реализовању програма из става 1. овог члана, подносилац програма је дужан да на прописаном обрасцу достави Градском већу.

Садржину обрасца Извештаја из става 2. овог члана утврђује Комисија.

Прегледом финансијских извештаја утврђује се 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 или електронским путем. Комисија, приликом прегледа финансијског извештаја, може затражити стручно мишљење управе надлежне за послове финансија.

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

Удружење на захтев Комисије доставља допуну и додатно објашњење навода изнетих у извештају у року од 8 дана од пријема захтева за доставу допуне документације. Захтев може бити упућен писаним или електронским путем.

Преглед Извештаја из става 2. овог члана, врши Комисија и доставља предлог Градском већу у вези испуњености услова из става 4-5. овог члана правилника.

Удружење не може добијати средства за финансирање или суфинансирање програма у текућој години, пре подношења и усвајања Извештаја о реализовању програма у претходној години.

Примедба:

У члану 14. су прописани разни видови надзора, али није увек прецизирано ко га врши (нпр. у ставу 5). У ставу 7. се помиње предлог Комисије Градском већу у вези са испуњеношћу услова, а из става 8. се може закључити да тај предлог Градско веће треба да усвоји, али није прописан рок.

Фактори ризика:

Ненавођење субјекта на ког се одредба односи

Допринос настанку ризика од корупције:

Услед касног поступања Градског већа средства могу бити додељена и удружењу које иначе не би на то имало право. Део вршења надзора можда неће бити обављен, јер није одређен надлежни орган.

Препоруке:

Прописати рок за поступање Градског већа и прецизирати о којем органу је реч у ставу 5.

Члан 15

У циљу праћења реализације програма, могу се реализовати мониторинг посете.

Под мониторинг посетом сматра се: посета удружењу, одржавање састанака овлашћених представника Града 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.

Члан 16

Давалац средстава израђује извештај о мониторинг посети из члана 15. овог правилника у року од десет дана од дана спроведене посете.

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

Примедба:

У члановима 15. и 16. прописан је један вид надзора, али не и критеријуми када ће бити примењен.

Фактори ризика:

Успостављање права уместо обавезе

Дискрециони основ за одлучивање

Допринос настанку ризика од корупције:

Постоји могућност да овај вид надзора не буде примењен или да буде примењен селективно, а без јасних критеријума.

Препоруке:

Прецизирати када је вршење мониторинга обавезно и евентуално друге разлоге којима ће се давалац средстава руководити када буде примењивао овај вид надзора.

Члан 17

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

У случају утврђеног постојања сукоба интереса у спровођењу уговора, давалац средстава 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 тражити сагласност од Градског већа да изврши прераспodelу средстава за реализацију планираних активности у оквиру одобреног програма.

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

Прераспodelа средстава се може извршити тек након добијања писане сагласности или потписивањем анекса уговора са даваоцем средстава. Градско веће о захтеву из става 1. овог члана, доноси одлуку на основу предлога Комисије.

Члан 19

Ако се приликом праћења реализације програма или прегледа Извештаја утврди ненаменско трошење средстава, давалац средстава ће захтевати повраћај пренетих средстава, односно активирати инструменте обезбеђења, а удружење је дужно да средства врати са законском каматом.

Корисник средстава за кога, на основу предлога Комисије, Градско веће утврди да није доставио Извештај о реализовању програма за претходну годину, не може у текућој календарској години добијати средства за финансирање или суфинансирање програма. Кориснику средстава из претходног става, Градско веће, посредством Градског правобранилаштва, упућује захтев за достављање Извештаја у циљу утврђивања наменског трошења средстава. Уколико, удружење не достави тражени извештај, давалац средстава ће активирати инструменте обезбеђења, а удружење је дужно да средства врати са законском каматом.

Корисник средстава који достави Извештај о реализовању програма након протеча рока предвиђеног чланом 14. став 1. овог правилника, дужан је доставити образложење у вези неблаговременог достављања Извештаја. Уколико давалац средстава сматра неоправданим разлоге кашњења наведене у образложењу, корисник средстава нема право на доделу средстава за финансирање или суфинансирање програма у текућој години.

Примедба:

У члану 19. ст. 3. дата је могућност да се ускрати или не коришћење средстава у наредној години на основу оцене оправданости разлога коју даје „давалац средстава“.

Фактори ризика:

Ненавођење субјекта на ког се одредба односи

Дискрециони основ за одлучивање

Допринос настанку ризика од корупције:

Одредба ствара ризик неједнаког поступања у сличним ситуацијама, које могу имати значајне последице по учеснике (будућих) конкурса.

Препоруке:

Смањити могућност арбитрерног одлучивања и прецизирати који орган разматра оправданост разлога за кашњење у извештавању.

Члан 20

Давалац средстава може израдити извештај о реализованој финансијској подршци програмима удружења из буџетских средстава у претходној календарској години.

Давалац средстава 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.

Извештај из става 1. овог члана може се узети у обзир када исто удружење следећи пут конкурише за буџетска средства.

Примедба:

У члану 20. су дате могућности сачињавања појединих анализа и извештаја, али не и обавеза да се оне сачине. Без таквих анализа ни јавност нема адекватне информације о ефектима програма који су финансирани.

Фактори ризика:

Успостављање права уместо обавезе

Недовољна транспарентност органа јавне власти

Допринос настанку ризика од корупције:

Одредбе не пружају довољно гаранција да ће бити извршено адекватно праћење реализације финансираних програм и њихових ефеката.

Препоруке:

Утврдити обавезу израде извештаја из става 1. и периодичних анализа успешности из става 2.

Члан 21

Даном ступања на снагу овог правилника престаје да важи Правилник о критеријумима и поступку доделе средстава удружењима за реализовање програма од јавног интереса ("Сл. лист града Чачка" бр. 2/2010 и 1/2011).

Члан 22

Овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном листу града Чачка".