

Процена ризика од корупције

Акт који је разматран:

ПРАВИЛНИК О ПОСТУПКУ ДОДЕЛЕ И КОНТРОЛЕ КОРИШЋЕЊА СРЕДСТАВА ЗА ПОДСТИЦАЊЕ ПРОГРАМА ИЛИ НЕДОСТАЈУЋЕГ ДЕЛА СРЕДСТАВА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМА ОД ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА КОЈА РЕАЛИЗУЈУ УДРУЖЕЊА ("Сл. лист града Кикинде", бр. 1/2020)

Главни закључци:

Правилник 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), али у недовољној мери или на неодговарајући начин разрађује решења из тих аката.

Пропуштено је да се ближе уреде критеријуми за доделу средстава на конкурсима, да се пропишу минимални захтеви у погледу услова тих конкурса (нпр. рок трајања) и да се уреди решавање сукоба интереса код чланова комисије која предлаже финансирање пројеката. Овај последњи пропуст је утолико опаснији у ситуацији када комисија одлучује на основу дискреционих овлашћења. Поред тога, није обезбеђена ни јавност информација о ефектима финансираних пројеката.

I ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет уређивања

Члан 1

Овим правилником ближе се уређују услови, критеријуми, обим, начин, поступак доделе, као и начин и поступак контроле коришћења и враћања средстава за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма које реализују удружења, а који су од јавног интереса.

Појам удружења и примена правилника

Члан 2

Под удружењем, у смислу овог правилника, 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.

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

Програм од јавног интереса

Члан 3

Програмом од јавног интереса који се финансира или суфинансира из средстава буџета града, у смислу овог правилника, сматрају се програми у областима утврђеним законом којим се уређује рад удружења.

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

Садржина програма

Члан 4

Програм из члана 3. 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.

Средства за подстицање програма

Члан 5

Средства за подстицање програма од јавног интереса која реализују удружења обезбеђују се у буџету града, а њихов износ опредељује се одлуком о буџету за сваку календарску годину.

Средства опредељена одлуком из става 1. овог члана додељују се удружењима чији су програми одобрени на основу спроведеног јавног конкурса и закључених уговора о реализацији тих програма.

Давалац средстава је град Кикинда.

II ПОСТУПАК ЗА ДОДЕЛУ СРЕДСТАВА

Годишњи план јавних конкурса

Члан 6

Градоначелник града Кикинде, одговоран за извршење буџета, на предлог Секретаријата за друштвене делатности надлежног за области које ће се подстицати у текућој години, утврђује Годишњи план расписивања јавних конкурса, у складу са одлуком о буџету, а најкасније до 31. јануара текуће године доставља га Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом Владе РС.

Критеријуми за избор програма

Члан 7

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;
- 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 јединице локалне самоуправе, фондова Европске уније, поклоне, 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 који су специфични за одређену област утврђују се актом градоначелника, на предлог организационе јединице, односно градске управе надлежне за ту област.

Примедба:

Уместо да у Правилнику буду разрађени критеријуми из Уредбе, то је остављено да се реши актом градоначелника, на предлог градске управе. Поред тога је предвиђена могућност утврђивања додатних критеријума за поједине области.

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.

Конкурс

Члан 8

Јавни конкурс за доделу средстава за финансирање, односно суфинансирање програма од јавног интереса (у даљем тексту: конкурс), расписује градоначелник и оглашава га на интернет презентацији града.

Обавештење о конкурсима из става 1. овог члана мора бити видљиво све време трајања конкурса на интернет презентацији града.

Садржина конкурса

Члан 9

Конкурс обавезно садржи:

- 1) област од јавног интереса за коју се конкурс расписује;
- 2) износ средстава која су опредељена за конкурс;
- 3) најмањи и највећи износ средстава која се одобравају по програму, односно пројекту;
- 4) удружења која имају право учешћа;
- 5) критеријуме за оцену програма на основу којих ће се додељивати средства;
- 6) време трајања програма;

7) прецизне рокове у којима се конкурс спроводи;

8) информацију о документацији коју прилаже подносилац програма уз попуњен образац предлога програма;

9) назначење органа коме се пријаве подносе и начин подношења пријаве;

Примедба:

Нису постављени минимални рокови трајања конкурса.

Фактори ризика:

(могући) неодговарајући рокови

Допринос настанку ризика од корупције:

Могућност да у конкурсима буде одређен рок који погодује појединим учесницима, на уштрб других или јавног интереса.

Препоруке:

Прописати минималне рокове трајања конкурса.

Право учешћа на конкурс

Члан 10

На конкурс може да учествује удружење:

- 1) које је регистровано у складу са законом који уређује статус и рад удружења;
- 2) чији циљеви се, према статутарним одредбама, остварују у области у којој се програм реализује;
- 3) које је регистровано најмање шест месеци за обављање делатности из области за коју се конкурс расписује;
- 4) које је директно одговорно за припрему и извођење програма и
- 5) које није у поступку ликвидације, стечајном поступку или под привременом забраном обављања делатности.

Конкурсна комисија

Члан 11

За спровођење конкурса, градоначелник образује конкурсну комисију за спровођење конкурса (у даљем тексту: комисија).

Комисија се именује решењем, за сваки конкурс посебно.

Комисија може имати три или пет чланова.

Решењем о образовању комисије утврђују се број и састав комисије, задаци комисије и рокови за њихово извршење, као и друга питања значајна за рад комисије.

Решење о образовању комисије објављује се на интернет презентацији града.

Комисија на првој седници бира председника комисије.

Чланови комисије не добијају накнаду за свој рад.

Начин рада комисије

Члан 12

Председник комисије координира рад комисије и води седнице.

Комисија ради и одлучује у пуном саставу и о свом раду води записник.

Комисија одлучује већином гласова од укупног броја чланова.

Изјава о непостојању сукоба интереса

Члан 13

Сваки члан комисије је дужан да, на Обрасцу број 1, потпише писану изјаву да нема приватни интерес у вези са радом и одлучивањем комисије, односно спровођењем конкурса.

Именовано лице не може предузимати радње у својству члана комисије пре него што потпише изјаву из става 1. овог члана.

Образац број 1 одштампан је уз ову одлуку и саставни је део ове одлуке.

Примедба:

Није прописан начин решавања сукоба интереса чланова комисије који се открије накнадно.

Фактори ризика:

Промовисање интереса супротно јавном интересу.

Допринос настанку ризика од корупције:

Иако чланови Комисије морају да потпишу изјаву да немају приватни интерес у вези са радом и одлучивањем Комисије, није решено питање решавања сукоба интереса који се накнадно открије или до кога накнадно дође без кривице члана Комисије.

Препоруке:

Разрадити правила о сукобу интереса и начину његовог решавања.

Пријава

Члан 14

Удружења - учесници конкурса подnose пријаву органу за подношење пријава утврђеном конкурсом.

Пријава се подноси на Обрасцу број 2, у току трајања конкурса.

Пријаву подноси законски заступник удружења и друге организације у складу са законом и општим актима подносиоца.

Пријава се подноси за један или више програма или пројеката који се односе на једну или више области у складу са садржином јавног конкурса.

Пријава се подноси у писаној форми, на писарници Градске управе.

Образац број 2 одштампан је уз ову одлуку и саставни је део ове одлуке.

Поступање по поднетим пријавама

Члан 15

Служба Градске управе целокупну конкурсну документацију одмах по пријему доставља комисији.

Комисија отвара пријаве и проверава испуњеност услова за учешће на конкурс и благовременост пријава.

Неблаговремене пријаве, као и пријаве које је поднело удружење које не испуњава услове за учешће на конкурс одбацују се без разматрања.

Непотпуне пријаве, односно непотпуно или непрецизно представљени програми или остала конкурсна документација, не разматрају се.

Поступак оцењивања програма

Члан 16

Комисија врши оцену уредно поднетих програма, применом критеријума и мерила утврђених конкурсом.

Комисија има дискреционо право у одлучивању по поднетој пријави, односно у сваком конкретном случају оцењујући сврсисходност финансирања и суфинансирања програма и пројеката удружења који испуњавају услове из правилника и јавног конкурса, одређује износ финансирања и суфинансирања с обзиром на расположива средства у Буџету града Кикинде.

Комисија је дужна да за сваки програм који се разматра сачини образложење у коме се обавезно наводе разлози за одговарајуће оцењивање тог програма.

Примедба:

У члану 16. ст. 2. је прописано да Комисија има дискреционо право одлучивања по поднетим пријавама, како код оцене сврсисходности, тако и висине финансирања.

Фактори ризика:

Дискрециони основ за одлучивање.

Нејасни поступци

Допринос настанку ризика од корупције:

Дискреционо одлучивање носи са собом велики коруптивни ризик. Поред тога, није уређено ни на који начин се одлука доноси унутар Комисије (нпр. да ли сваки члан предлаже пројекте који би били подржани, па се одлучује већином гласова). Тај ризик је делом ублажен кроз дужност да се наведу разлози за оцену пројеката.

Препоруке:

Смањити простор за дискреционо одлучивање Комисије и прописати поступак доношења одлука унутар ње.

Вредновање и рангирање програма

Члан 17

Комисија утврђује листу вредновања и рангирања пријављених програма.

Учесници конкурса имају право увида у поднете пријаве и приложену документацију у року од три радна дана од дана објављивања Листе рангирања.

На Листу рангирања учесници конкурса имају право приговора у року од осам дана од дана њеног објављивања.

Решење о приговору, која мора бити образложена, градоначелник доноси на предлог комисије, у року од 15 дана од дана његовог пријема.

Одлука о избору програма

Члан 18

Одлуку о избору програма који се подстичу средствима назначеним у конкурс, доноси градоначелник, према редоследу утврђеном у Листи рангирања, у оквиру средстава која су обезбеђена за тај конкурс.

Одлука из става 1. овог члана објављује се на званичној интернет презентацији града.

Решење о додели средстава

Члан 19

На основу одлуке о избору програма, градоначелник доноси решење о додели средстава удружењу за реализацију одобреног програма.

III КОРИШЋЕЊЕ СРЕДСТАВА И ПРАЋЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРОГРАМА

Коришћење средстава

Члан 20

Средства која се у складу са овим правилником доделе удружењу за реализацију програма јесу наменска средства и могу да се користе искључиво за реализацију одобреног програма и у складу са уговором који закључују град Кикинда и удружење - 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 садржи нарочито:

1. назив и садржину програма,
2. износ средстава који се додељује из буџета општине/града за реализацију тог програма,
3. начин на који се додељена средства за реализацију програма преносе удружењу,
4. укупну вредност програма,
5. датум почетка и завршетка реализације програма,
6. конкретне обавезе уговорних страна,

7. садржину извештаја и начин и рокове за подношење извештаја,

8. инструменте обезбеђења за случај ненаменског трошења средстава обезбеђених за реализацију програма, односно за случај неизвршења уговорне обавезе и повраћај неутрошених средстава,

9. време трајања уговора,

10. услове за раскид уговора пре истека рока на који је закључен,

11. права и обавезе уговорних страна у случају раскида уговора пре истека времена на који је закључен,

12. права и обавезе уговорних страна у случају непоштовања уговором предвиђеног начина правдања средстава и

13. начин решавања спорова.

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

Уколико се носилац одобреног програма не одазове позиву за закључење уговора у року од осам дана од дана пријема позива, сматраће се да је повукао предлог програма.

Праћење реализације програма

Члан 21

Градска управа, односно организациона јединица градске управе - Секретаријат за друштвене делатности надлежан за област која се подстиче прати реализацију програма за који су одобрена средства у складу са овом одлуком.

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.

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

Примедба:

У члану 21. су описани разни видови праћења реализације програма, али није довољно јасно прописана дужност код праћења (делимично је уређено у члану 24). 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.

Пошто није довољно јасно да ли је Градска управа – Секретаријат за друштвене делатности у свакој од ситуација у којима се у потоњим одредбама помиње „надлежни орган“ управо тај орган. Уколико то није случај, требало би прецизирати на које све „надлежне органе“ се мисли.

Извештавање

Члан 22

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, 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 копију целокупне рачуноводствене документације која оправдава настале трошкове.

Достављање, прегледање и процена извештаја

Члан 23

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 или су 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.

Мониторинг посета

Члан 24

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

Под мониторинг посетом, у смислу ове уредбе, 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 за програме који трају дуже од годину дана, надлежни орган реализује најмање једну мониторинг посету у току трајања програма, односно најмање једном годишње.

Прерасподела одобреног износа средстава

Члан 25

Корисник средстава, у изузетним ситуацијама, може да тражи сагласност од градоначелника ради прерасподеле 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, односно након потписивања анекса уговора са даваоцем средстава.

Поступање у случају неправилности

Члан 26

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.

Раскид уговора и повраћај средстава

Члан 27

Ако се приликом праћења реализације програма утврди ненаменско трошење средстава градоначелник је дужан да раскине уговор, захтева повраћај пренетих средстава, а удружење је дужно да средства врати у целокупном износу.

Извештај о реализованој финансијској подршци

Члан 28

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

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.

Примедба:

У члану 28. је прописана дужност израде извештаја о реализованој финансијској подршци, али није прецизно одређено ко је израђује (видети коментар уз члан 21). Није предвиђено објављивање тог извештаја.

Фактори ризика:

Ненавођење субјекта на ког се одредба односи

Недовољна транспарентност органа јавне влассти

Допринос настанку ризика од корупције:

Одредбе не пружају довољно гаранција да ће бити израђен извештај, нити да ће бити доступан јавности, услед чега би евентуални пропусти могли остати сакривени.

Препоруке:

Прецизирати ко израђује извештај и прописати обавезу његовог објављивања у одређеном року.

IV ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Престанак важења ранијег прописа

Члан 29

Даном ступања на снагу ове одлуке престаје да важи Правилник о финансирању пројеката и програма удружења и организација (Службени листа града Кикинде, број 21/18).

Спровођење започетих поступака

Члан 30

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

Ступање на снагу

Члан 31

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