

Мишљење о Нацрту уредбе о изменама и допунама Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења

1. Уводне напомене

Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је Нацрт уредбе о изменама и допунама Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења (у даљем тексту: Нацрт уредбе).

Предмет Нацрта уредбе је ближе уређење критеријума, услова, обима, начина, поступка доделе, као и начина и поступак враћања средстава за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења.

Значај измена правног оквира у области финансирања програма од јавног интереса које реализују удружења за спречавање корупције препознат је и приликом доношења Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године и пратећег Акционог плана. Поред осталог, Ревидираним акционим планом за спровођење Националне стратегије, који је Влада усвојила у јуну 2016. године, предвиђено је да је потребно изменити Уредбу о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења, тако да се: а) уведе обавеза за све кориснике да приликом подношења апликације за доделу средстава из јавних извора подносе изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици и б) унапреди оквир који се односи на критеријуме, услове, обим, начин и поступак доделе средстава, односно да се ограничи дискрециона права чланова комисије који одлучују о средствима која ће се додељивати удружењима, избор чланова, као и регулисати питање одговорности и контроле извршених додела.

Иако Нацрт уредбе садржи значајне новине, предложеним решењима нису обухваћене све измене поменуте у Ревидираном акционом плану, као и оне које су од значаја за отклањање ризика корупције у овој области. Конкретно, предложеним изменама и допунама није обухваћено увођење обавезе удружења да приликом подношења апликације за доделу средстава из јавних извора подносе интерни акт о антикорупцијској политици, нити је у довољној мери унапређен оквир који се односи на критеријуме, услове, обим, начин и поступак доделе средстава, односно нису у довољној мери ограничена дискрециона права чланова комисије који одлучују о средствима која ће се додељивати удружењима. У циљу унапређења транспарентности, Нацртом уредбе требало би предвидети обавезу надлежних органа да објављују на својој званичној интернет страници одлуке о избору програма или пројеката којима се из буџета Републике Србије додељују средства, програме или пројекте којима се додељују средства, те уговоре са корисницима средстава.

Поред поменутих, Нацрт уредбе садржи и друге недостатке и ризике корупције, који се односе на правне празнине, давање широких дискреционих овлашћења надлежним органима, непостојање рокова и употребу непрецизних формулација.

2. Предлози за измене и допуне

Члан 1.

Овим чланом предвиђено је да се Нацртом уредбе ближе уређују критеријуми, услови, обим, начин, поступак доделе, као и начин и поступак враћања средстава за подстицање програма или недостајућег дела средстава за *финансирање програма* које реализују удружења, а који су од јавног интереса. С обзиром на то да у пракси органи јавне власти често додељују средства и за финансирање пројеката, а не само програма, неопходно је допунити ову одредбу и предвидети да се Нацртом уредбе уређује и финансирање пројеката од јавног интереса.

Члан 3.

Према ставу 3, програм чија реализација траје најдуже годину дана у формалном смислу може бити означен и називом пројекат. Разлика између програма и пројеката, међутим, не може се ограничити само на дужину трајања. Наиме, програм представља, поред осталог, оквир за друштвене активности у оквиру одређеног сектора кога изводи више лица у разним организацијама, односно активности које се спроводе више година уз могућност њиховог прилагођавања и измене. С друге стране, пројекат представља конкретну активност, или активности, у оквиру одређеног сектора који је одређен ограничавајућим ресурсима (временским, финансијским и људским); садржи конкретан опис циљева и приоритета, буџет за спровођење и временски оквир за спровођење активности. Дакле, суштинска разлика између програма и пројекта јесте конкретност у погледу резултата. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прецизније одредити разлика између програма и пројекта, укључујући ту, пре свега, чињеницу да је пројекат конкретнији од програма у погледу резултата.

Члан 3а

Овим чланом уређена су питања израде и објављивања Годишњег плана јавних конкурса и календара јавних конкурса. Према ставу 2, Годишњи план садржи, поред осталог, у *зависности од врсте конкурса, друге релевантне податке*. Формулација у *зависности од врсте конкурса, друге релевантне податке* је недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима у пракси. С обзиром на то да је Нацртом уредбе неопходно прецизно одредити које податке Годишњи план нужно садржи, препорука је да се формулација у *зависности од врсте конкурса, друге релевантне податке* измени и појасни.

Ставом 3. предвиђено је да Годишњи план надлежни органи достављају Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом, која потом израђује и на својој интернет страници објављује календар конкурса свих органа. Овом одредбом, међутим, није прописан рок у којем су надлежни органи дужни да доставе Годишњи план Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом, односно рок у којем је ова канцеларија дужна да изради и објави на својој интернет страници календар конкурса свих органа. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прописати примерени рокови за достављање Годишњег плана Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом и за израду и објављивање календара конкурса свих органа.

Члан 4.

Овим чланом прописани су критеријуми за избор програма који ће се финансирати средствима буџета Републике Србије. Прецизније, у ставу 1. наведени су обавезни критеријуми за избор, међу којима се не налазе изводљивост планираних активности и сврсисходност процењених трошкова, иако ова питања морају имати значајану улогу приликом оцењивања и одлучивања о избору програма и пројеката који ће се финансирати средствима буџета Републике Србије. С друге стране, један од обавезних критеријума за

избор јесте *законитост и ефикасност коришћења средстава и одрживост ранијих програма: да ли су раније коришћена средства буџета Републике Србије и, ако јесу, да ли су испуњене уговорне обавезе*. Важно је напоменути да надлежни орган не може применити овај критеријум у случају предлога програма и пројеката удружења које раније није користило финансијска средства буџета Републике Србије, тј. да би његова примена такво удружење довела у неповољнији положај у односу на удружења која су већ раније користила финансијска средства буџета Републике Србије. У циљу отклањања поменутих недостатака, препорука је да се као обавезни критеријуми за избор програма и пројеката који ће се финансирати средствима буџета Републике Србије додају изводљивост планираних активности и сврсисходност процењених трошкова, те да се, с друге стране, брише са листе ових критеријума *законитост и ефикасност коришћења средстава и одрживост ранијих програма: да ли су раније коришћена средства буџета Републике Србије и, ако јесу, да ли су испуњене уговорне обавезе*. С друге стране, неспорно је да би требало размотрити могућност да се законским одредбама предвиди да удружења са којима је надлежни орган раскинуо уговор из разлога предвиђених Нацртом уредбе у одређеном временском периоду не могу конкурисати за финансирање средствима буџета Републике Србије.

Ставом 2. предвиђено је да *ближа мерила за избор програма применом критеријума из става 1. овог члана, као и допунске критеријуме који су специфични за одређену област утврђује надлежни орган*. На овај начин, надлежним органима дата су широка дискрециона овлашћења у погледу утврђивања допунских критеријума за избор програма који ће се финансирати средствима буџета. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прописати смернице за формулисање допунских критеријума, тј. предвидети на шта допунски критеријуми могу да се односе – на пример, финансијски и организациони капацитет, методологију итд. Додатно, у овој одредби потребно је појаснити како се разликују *ближа мерила* од *допунских критеријума*.

Члан 5.

Овај члан тиче се података које садржи јавни конкурс за доделу средстава за подстицање програма и пројеката, или недостајућег дела средстава за финансирање програма и пројеката. Према ставу 2, јавни конкурс садржи, поред осталог, *једну или неколико сродних области од јавног интереса и преглед конкурсне документације коју је потребно доставити, уз попуњен образац предлог програма*. С обзиром на то да су поменуте формулације недовољно прецизне, ову одредбу је потребно изменити и појаснити да надлежни орган обавезно наводи у тексту јавног конкурса податке о областима од јавног интереса, повезаних са својим надлежностима, у оквиру којих ће се спровести програми и пројекти за које се додељују финансијска средства, те објављује образац за припрему предлога програма или пројекта.

Члан 7.

Овим чланом уређен је поступак одлучивања надлежног органа. Ставом 1. прописано је да надлежни орган образује конкурсну комисију за спровођење јавног конкурса. Нацртом уредбе, међутим, нису предвиђени било какви услови и критеријуми за избор чланова конкурсне комисије, нити критеријуми за одређивање броја њених чланова (минималан и/или максималан број чланова), чиме су руководиоцима надлежних органа дата широка дискрециона овлашћења по овим питањима. Како би се отклонили ови недостаци, препорука је да се Нацртом уредбе предвиде прецизни услови и критеријуми за избор чланова конкурсне комисије за спровођење јавног конкурса, као и критеријуми за одређивање броја њених чланова.

Према ставу 2, чланови конкурсне комисије дужни су да потпишу изјаву да они и са њима повезана лица немају интерес везан за спровођење конкурса (изјава о непостојању сукоба

интереса). Ова одредба, међутим, свакако није довољна за адекватно управљање сукобом интереса чланова конкурсне комисије. Пре свега, напомињемо да потписивање изјаве не може представљати гаранцију одсуства сукоба интереса, односно да се не може, како је предвиђено предложеним решењем, једино на основу изјава утврђивати да ли постоји сукоб интереса. У циљу адекватног уређења питања управљања сукобом интереса, неопходно је, уместо временски неодређеног давања изјаве о непостојању сукоба интереса, прописати да су лица која су изабрана за чланове конкурсне комисије дужна да по сазнању, у примерном кратком року, пријаве надлежном лицу или организационој јединици у оквиру органа јавне власти постојање свог приватног интереса, односно приватног интереса јасно одређених са њима повезаних лица у погледу рада и одлучивање конкурсне комисије. Додатно, потребно је предвидети да су чланови конкурсне комисије дужни да се уздрже од било каквих активности од тренутка пријаве до доношења писмене одлуке надлежног лица или организационе јединице у оквиру органа јавне власти о томе да ли је неопходно да се изузму из даљег рада конкурсне комисије, или не. На крају, напомињемо да би законским одредбама требало уредити поступак у којем се утврђује да ли је дошло до повреде ових дужности.

Ставом 8. предвиђено је да конкурсна комисија доноси решење о приговору на листу вредновања и рангирања пријављених програма у року од 30 дана од дана његовог пријема. Поред тога што се може поставити питање оправданости решења по којем конкурсна комисија одлучује о приговору на листу коју је сама претходно утврдила, указујемо да је рок од 30 дана за одлучивање у овом случају непримерено дуг. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се уместо рока од 30 дана од дана пријема приговора одреди краћи рок за одлучивање о приговору – на пример, 15 дана од дана његовог пријема, те да се додатно размотри решење по којем је конкурсна комисија надлежна за одлучивање у овом случају.

У ставу 9. наведено је да надлежни орган доноси одлуку о избору програма у року од 30 дана од дана истека рока за подношење приговора. Предложеним решењем, чини се, одређен је непримерено дуг рок за доношење одлуке о избору програма. Имајући у виду наведено, препорука је да се пропише да је надлежни орган дужан да донесе одлуку о избору програма у року од осам дана од дана истека рока за подношење приговора, односно, уколико је приговор поднет, у року од осам дана од дана доношења решења поводом последњег достављеног приговора.

Члан 8.

Овим чланом делимично је регулисано учешће стручне јавности. Конкретно, ставом 1. прописано је да *у комисију могу бити именована и лица-представници стручне јавности, а надлежни орган може ангажовати и стручњаке за поједине области* ради припреме анализе о успешности, квалитету и остварењу циљева програма који се реализују. Предложеним решењем надлежним органима дата су широка дискрециона овлашћења по питању избора поменутих лица. Наиме, Нацртом уредбе није прецизирано које ће критеријуме користити надлежни орган приликом одлучивања да ли ће у конкурсну комисију именовати и, уколико да, колико *представника стручне јавности*, односно да ли ће ангажовати *стручњаке за поједине области*. С друге стране, овом одредбом нису прописани било какви услови и критеријуми, или елементи критеријума, за избор поменутих лица, с обзиром на то да су формулације *представнике стручне јавности* и *стручњаке за поједине области* уопштене, нејасне и подложне различитим тумачењима у пракси. Уместо прецизнијег регулисања и прописивања макар основних правила о поменутих питањима у Нацрту уредбе, ставом 2. предвиђено је да надлежни орган самостално прописује *ближа мерила, критеријуме и поступак одабира* стручњака. У циљу отклањања поменутих недостатака, неопходно је Нацртом уредбе прописати критеријуме за одлучивање надлежних органа о томе да ли ће у

конкурсну комисију именовати и, уколико да, колико екстерних чланова, односно да ли ће ангажовати *стручњаке за поједине области*, као и јасне и прецизне услове и критеријуме за избор ових лица.

Члан 9.

Према ставу 4, корисник средстава је дужан да пре склапања уговора надлежном органу достави *изјаву да средства за реализацију одобреног програма нису на други начин већ обезбеђена*. Мишљења смо да је потребно прецизирати ову одредбу и предвидети да је удружење дужно да у оквиру конкурсне документације, поменуте у члану 5. став 2. Нацрта уредбе, достави потписану и оверену изјаву одговорног лица да средства за реализацију предложеног програма или пројекта нису већ обезбеђена на други начин.

Члан 9в

Овај члан односи се на достављање документације и извештаја и њихову садржину. Ставом 1. предвиђено је да удружење доставља *потребну документацију* надлежном органу у циљу праћења реализације програма, док је у ставу 2. наведено да се под *потребном документацијом* сматрају и (не једино) периодични и завршни наративни и финансијски извештаји. Најпре, с обзиром на то да је формулација *потребна документација* недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима, сматрамо да је потребно изменити ове одредбе и појаснити коју документацију је удружење дужно да достави надлежном органу у циљу праћења реализације програма или пројекта. С друге стране, предложеним решењем није одређен рок у којем је удружење дужно да достави *потребну документацију*. Уместо тога, чланом 9г прописано је да удружење доставља периодичне и завршне наративне и финансијске извештаје *у роковима предвиђеним закљученим уговором*. На крају, Нацртом уредбе није прецизирано који временски период треба да обухвате периодични наративни и финансијски извештаји. Имајући у виду да је на овај начин остављен простор за различито поступање надлежних органа, препорука је да се Нацртом уредбе пропишу рокови за достављање потребне документације у циљу праћења реализације програма, као и да се предвиди да се периодични наративни и финансијски извештаји односе на период од три месеца спровођења програма или пројекта.

Члан 9г

Овај члан тиче се, поред осталог, одобрења периодичних и завршних наративних и финансијских извештаја. Према ставу 2, надлежни орган *одобрава* поменуте извештаје у року од 30 радних дана од дана достављања. Нацртом уредбе, међутим, није детаљније уређен поступак одобрења, нити је прописано којим актом надлежни орган одобрава наративне и финансијске извештаје корисника средстава, па је препорука да се ова питања детаљније регулишу.

Члан 9з

Овим чланом нејасно је регулисано питање сукоба интереса. Наиме, ставом 1. прописано је да ће удружење предузети све потребне мере у циљу избегавања сукоба интереса приликом коришћења наменских средстава и обавестиће надлежни орган *благовремено о свим ситуацијама које представљају или би могле довести до сукоба интереса, у складу са законом*, док је у ставу 2. наведено да *сваки сукоб интереса надлежни орган посебно разматра* и може од удружења затражити сва потребна обавештења и документацију. На крају, према ставу 3, 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*.

У овим одредбама најпре је неопходно јасно одредити које су обавезе удружења и који су

рокови за њихово извршење, односно шта се подразумева под појмом *сукоба интереса приликом коришћења наменских средстава*. Поред тога, неопходно је прецизно одредити које су обавезе надлежног органа, односно појаснити формулације *сваки сукоб интереса посебно разматра и одговарајуће мере*.

Члан 9и

Овим чланом уређена је прерасподела одобреног износа средстава. Конкретно, предвиђено је да корисник средстава, у *изузетним ситуацијама*, може да тражи сагласност од надлежног органа ради прерасподеле одобреног износа средстава за реализацију планираних активности, као и да може да настави са спровођењем активности, *тек након добијања писмене сагласности или потписивањем анекса уговора са даваоцем средстава*. Овом одредбом, међутим, није прописан рок за подношење захтева за прерасподелу одобреног износа средстава, нити рок за одлучивање надлежног органа о овом захтеву. С друге стране, формулација *изузетне ситуације* је недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима у пракси, чиме се надлежном органу дају широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о захтеву за прерасподелу средстава. Како би се отклонили поменути недостаци, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прописати примерени рокови за подношење захтева за прерасподелу одобреног износа средстава и за израду и објављивање календара конкурса свих органа, те ближе одредити шта подразумева формулација у *изузетним ситуацијама*.

Члан 9ј

Овим чланом прописано је да је у случају кршења уговорних обавеза надлежни орган дужан да достави кориснику средстава писани захтев за отклањање неправилности у року од 15 дана од дана утврђивања одређене неправилности, као и да том приликом *може* одредити меру обуставе даљих исплата, до момента утврђивања од стране надлежног органа да су неправилности отклоњене. На овај начин, надлежном органу су дата широка дискрециона овлашћења у погледу одлучивања о обустави даљих исплата кориснику средстава, у случају кршења уговорних обавеза. Наиме, надлежни орган има могућност (не обавезу) да без јасно одређених критеријума одлучи да ли ће у случају кршења уговорних обавеза одредити меру обуставе даљих исплата, до момента утврђивања да су неправилности отклоњене. У циљу ограничења широких дискреционих овлашћења надлежног органа, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се јасно одредити у којим ситуацијама ће, без изузетка, бити дужан да одреди меру обуставе даљих исплата кориснику средстава.

Члан 9к

Овим чланом одређене су ситуације када надлежни орган раскида уговор и захтева повраћај средстава са припадајућом каматом. Међутим, овом одредбом није прописан рок у којем је надлежни орган дужан да раскине уговор и захтева повраћај средстава са припадајућом каматом. Како би се отклонио поменути недостатак, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се одредити примерен рок, након наступања прописаних разлога, у којем је надлежни орган дужан да раскине уговор и захтева повраћај средстава са припадајућом каматом.

Члан 9л

Овај члан односи се на евалуацију. Према ставу 1, надлежни орган израђује и објављује Извештај о одобреној финансијској подршци програмима удружења из буџетских средстава у претходној календарској години, као и Извештај о евалуацији реализованих програма. Најпре, указујемо да Нацртом уредбе није прописан рок за израду и објављивање поменутих извештаја, нити су дефинисани њихови обавезни елементи. У циљу отклањања ових недостатака, неопходно је допунити ову одредбу тако што ће се прописати примерени

рокови за израду и објављивање Извештаја о одобреној финансијској подршци програмима удружења из буџетских средстава у претходној календарској години и Извештаја о евалуацији реализованих програма, те одредити њихови обавезни елементи. С друге стране, иако би то повећало трошкове предвиђене буџетом, потребно је размотрити могућност увођења решења по којем би евалуацију, уместо самог надлежног органа, за његове потребе вршили спољњи евалуатори.

Ставом 2. прописано је да се Извештај о евалуацији *може узети у обзир* када исто удружење следећи пут конкурише за буџетска средства. На овај начин, надлежним органима дата су широка дискрециона овлашћења у погледу одлучивања о томе да ли ће и на који начин узети у обзир Извештај о евалуацији када исто удружење следећи пут конкурише за буџетска средства. Прецизније, према предложеном решењу, надлежни орган има могућност да без јасно одређених критеријума одлучи да ли ће и на који начин разматрати Извештај о евалуацији када исто удружење следећи пут конкурише за буџетска средства. Како би се отклонио овај недостатак, препорука је да се прецизира формулација *може узети у обзир* и да се јасно предвиди у којим ситуацијама ће, без изузетка, и на који начин надлежни орган разматрати Извештај о евалуацији када исто удружење следећи пут конкурише за буџетска средства.

3. Закључак

Иако Нацрт уредбе садржи значајне новине, предложеним решењима нису обухваћене све измене поменуте у Ревидираном акционом плану, као и оне које су од значаја за отклањање ризика корупције у овој области. У циљу унапређења транспарентности, Нацртом уредбе би требало предвидети обавезу надлежних органа да објављују на својој званичној интернет страници одлуке о избору програма или пројеката којима се из буџета Републике Србије додељују средства, програме или пројекте којима се додељују средства, те уговоре са корисницима средстава. Поред поменутих, Нацрт уредбе садржи и друге недостатке и ризике корупције, који се односе на правне празнине, давање широких дискреционих овлашћења надлежним органима, непостојање рокова и употребу непрецизних формулација.

Агенција за борбу против корупције сматра да је отклањање идентификованих недостатака значајно за стварање адекватног правног оквира у области финансирања програма од јавног интереса које реализују удружења, као и за остварење циљева из стратешких докумената за борбу против корупције.

Београд, 15. септембар 2017. године