

## Процена ризика од корупције

Акт који је разматран:

ПРАВИЛНИК О НАЧИНУ И ПОСТУПКУ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА НА ДОДЕЛУ СРЕДСТАВА ИЗ БУЏЕТА ГРАДА ПРОКУПЉА ЗА ПРОГРАМЕ И ПРОЈЕКТЕ УДРУЖЕЊА ГРАЂАНА ОДНОСНО НЕВЛАДИНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА ("Сл. лист града Прокупља", бр. 7/2019 и 2/2021)

### Главни закључци:

Правилник уређује питања која су од великог значаја за смањење ризика од корупције у процесу доношења одлука о додели средстава из буџета Града, када је реч о подршци за програме које реализују удружења. Правилник делом преузима одредбе из акта више правне снаге (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 селективно, услед чега се може поставити питање примене преосталих одредаба (или сврхе преношења одредаба које би иначе важиле). Поред тога, део одредаба је пренет механички, уместо да буде прилагођен („надлежни орган“, уместо да буде наведено који). Поједина правила из Уредбе су додатно разрађена.

## I ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

### Члан 1

Овим Правилником одређују се ближи критеријуми, услови, обим, начин, поступак доделе средстава за програме и пројекте које реализују удружења, односно невладине организације, а који су од јавног интереса и који се финансирају или суфинансирају из буџета града Прокупља (у даљем тексту: Град).

#### **Примедба:**

*У овом и појединим другим члановима, користе се изрази који нису у складу са прописима више правне снаге („невладине организације“).*

#### **Фактори ризика:**

*Непрецизне формулације*

*Неусаглашеност са прописима више правне снаге*

#### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Коришћење изрази који није у складу са прописима више правне снаге, може имати за ефекат да се средства доделе и неким субјектима који немају статус „удружења“ у смислу Закона о удружењима, а давалац средстава их подведе под појам „невладине организације“.*

#### **Препоруке:**

*Усагласити норму са Законом о удружењима и Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења („Сл.гласник РС“, бр. 16/2018).*

### Члан 2

Додела средстава за програме и пројекте који су од јавног интереса врши се на основу:

Јавног конкурса за финансирање или суфинансирање програма/пројеката невладиних организација и удружења грађана.

#### **Примедба:**

*У овом и појединим другим члановима, користе се изрази који нису у складу са прописима више правне снаге („невладине организације“, „удружења грађана“).*

**Фактори ризика:**

*Непрецизне формулације*

*Неусаглашеност са прописима више правне снаге*

**Допринос настанку ризика од корупције:**

*Коришћење израза који није у складу са прописима више правне снаге, може имати за ефекат да се средства доделе и неким субјектима који немају статус „удружења“ у смислу Закона о удружењима, а давалац средстава их подведе под појам „невладине организације“.*

*Исто тако, постоји могућност да буде искључена додела средстава удружењима која имају у свом чланству и неко правно лице.*

**Препоруке:**

*Усагласити норму са Законом о удружењима и Уредбом о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења („Сл.гласник РС“, бр. 16/2018).*

**Члан 3**

Под програмима и пројектима који су од јавног интереса из члана 1. овог Правилника нарочито се сматрају програми и пројекти у области: активности на јачању сарадње између владиног, невладиног и бизнис сектора, социјалне заштите, борачко-инвалидске заштите, заштите лица са инвалидитетом, друштвене бриге о деци, подстицања наталитета, помоћи старима, здравствене заштите, заштите и промовисања људских и мањинских права, програми и пројекти за младе, екологије, заштите животне средине и здравља грађана, подстицања и развоја привредних делатности (туризам, пољопривреда, занатство, стари и ретки занати, задругарство и др), културне баштине, неговања историјских тековина, за развој културно-уметничког стваралаштва, активности пензионерских организација, афирмисања равноправности полова, других садржаја који доприносе убрзаном развоју града Прокупља и афирмацији грађанског активизма.

**Примедба:**

*Списак приоритетних области за које се обезбеђује финансирање програма рада удружења у Граду је делом шири, а делом ужи од оног који се наводи у члану 38. Закона о удружењима. Иако програми у другим областима нису искључени, истицањем само неких области повећава се могућност да поједини програми и пројекти од јавног интереса неће бити препознати. Између осталог, међу областима се не помиње „борба против корупције“, која се изричито наводи у поменутом члану Закона о удружењима.*

**Фактори ризика:**

*Неусаглашеност са прописима више правне снаге*

**Допринос настанку ризика од корупције:**

Одредба у садашњем тексту смањује могућност да из градског буџета буду финансирани антикорупцијски програми удружења на подручју града Прокупља.

**Препоруке:**

Било би пожељно усагласити норму са Законом о удружењима (навођењем свих области које су тамо наведене), а у сваком случају би требало као једну од приоритетних области навести борбу против корупције.

**Члан 4**

Право учешћа имају невладине организације, односно удружења грађана која су регистрована на територији града Прокупља, односно имају седиште или огранак и делују на том подручју као градске, међуградске, или републичке организације не краће од шест месеци (у даљем тексту невладине организације), с тим да све пројектне активности морају реализовати на територији града Прокупља.

**Примедба:**

Норма дискриминише невладине организације (удружења) која би реализовала своје програме на територији града, иако у њему немају седиште или огранак.

**Фактори ризика:**

Дискриминаторне одредбе.

Повреда интереса на примерено јавном интересу.

**Допринос настанку ризика од корупције:**

Повећава се могућност да средства из буџета буду додељена организацијама које имају мање квалитетне програме и пројекте, односно кроз које се у мањој мери задовољава јавни интерес на подручју Града, а уједно се олакшава евентуално унапред договорена додела средстава.

**Препоруке:**

Као једини територијални услов предвидети реализацију пројекта на територији Града.

**Члан 5**

Висина средстава за финансирање или суфинансирање програма и пројеката из члана 2. овог Правилника утврђује се сваке године Одлуком о буџету Града.

## Конкурс

### Члан 6

Средства за финансирање програма и пројеката из члана 2. овог Правилника додељују се на основу јавног конкурса, за финансирање или суфинансирање програма/пројеката невладиних организација и удружења грађана, који расписује Градско веће града Прокупља.

Јавни конкурс се објављује на званичној интернет страници Града Прокупља и порталу е-Управа.

#### **Примедба:**

*Време расписивања / објављивања није прописано, као ни рок за објаву.*

#### **Фактори ризика:**

*Непостојање рокова*

#### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Постоји опасност да конкурс буде расписан сувише касно током буџетске године или да време расписивања буде непознато свим заинтересованим удружењима (а познато само неким) и да услови надметања за подршку Града стога не буду равноправни.*

#### **Препоруке:**

*Прописати крајњи рок за расписивање конкурса, као и рок за његово објављивање.*

### Члан 7

Текст конкурса садржи следеће податке:

- једну или неколико сродних области од јавног интереса;
- ко може бити учесник конкурса;
- рок за подношење пријава не краћи од 15 дана;
- обим средстава која се додељују;
- преглед конкурсне документације коју је потребно доставити, уз попуњен образац предлога програма;

- трајање програма;

- ближа мерила и допунске критеријуме чијом применом се врши вредновање пријављених програма, са јасним системом за вредновање сваког појединачног критеријума, односно упућивање на службено гласило у коме је објављен пропис којим су утврђена ближа мерила и допунски критеријуми за вредновање програма.

## Члан 8

Пријава на конкурс подноси се Комисији на обрасцима који се уз Конкурс објављују на интернет страницу Града Прокупља.

За сваки програм односно пројекат подноси се посебна пријава.

Детаљан опис програма односно пројекта треба да садржи податке: 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, укупан број лица који је потребан за извођење програма и детаљан финансијски план.

Саставни део пријаве је изјава о прихватању обавезе подносиоца пријаве у случају да Град финансира или суфинансира пријављени програм односно пројекат према којој одговорно лице подносиоца пријаве, под кривичном и материјалном одговорношћу изјављује:

- да су сви подаци наведени у пријави истинити и тачни;
- да ће додељена средства бити наменски утрошена;
- да ће у законском року бити достављен извештај о реализацији програма односно пројекта са финансијском документацијом;
- да ће током реализације програма односно пројекта у публикацијама и другим медијима бити назначено да је реализацију подржао град Прокупље.

Подносиоци пријаве, обрасце за пријаву на Конкурс могу преузети на званичној интернет страници Града.

Пријаве се подnose у штампаном облику на писарници Града Прокупља или поштом, на адресу: "Град Прокупље, Никодија Стојановића Татка бр. 2, Прокупље".

## Комисија

### Члан 9

Стручну процену и избор удружења грађана и НВО којима се додељују буџетска средства врши Комисија коју образује Градоначелник посебним решењем, а по јавном конкурсима за

финансирање или суфинансирање програма/пројеката невладиних организација и удружења грађана.

Свака Комисија има председника и четири члана.

Чланови комисије су дужни да потпишу изјаву да немају приватни интерес у вези са радом и одлучивањем комисије, односно спровођењем конкурса (Изјава о непостојању сукоба интереса - Прилог 1.).

Административне и стручне послове за потребе Комисије обавља надлежно одељење Градске управе.

Комисија има следеће надлежности:

1. разматра пријаве на конкурс;
2. врши избор програма и пројеката који се предлажу за финансирање или суфинансирање и
3. предлаже Градском већу доношење одлуке о расподели средстава.

**Примедба:**

*У ставу 1. се говори о Комисији коју образује Градоначелник (у једнини), а у ставу 2. у множини („свака комисија“).*

*Изјава о непостојању сукоба интереса, коју чланови Комисије потписују на основу става 3. је корисна, али овом одредбом није обухваћена ситуација у којој сукоб интереса настане накнадно (јер чланови Комисије не могу знати ко ће све конкурисати). Ово питање је, ипак, уређено чланом 8. ст. 4. Уредбе. Међутим, у Одлуци су поновљене неке друге одредбе из Уредбе, па је остало нејасно зашто се прави таква разлика.*

*Наводи се да се формира „стручна комисија“, али нису прописани никакви додатни параметри за утврђивање стручности.*

**Фактори ризика:**

*Непрецизне формулације*

*(Могуће) Правне празнине*

*Неусаглашеност са прописима више правне снаге*

**Допринос настанку ризика од корупције:**

*У зависности од тумачења постоји могућност настанка коруптивних ризика (непријављивање сукоба интереса код чланова Комисије). Такође, непостојање мерила*

за утврђивање стручности може да доведе до тога чланови не поседују адекватна знања за вредновање програма.

### **Препоруке:**

У Одлуци би требало доследно преносити или не преносити поједине делове 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).

### **Члан 10**

Комисија је независна у свом раду.

### **Члан 11**

Седницама Комисије председава председник Комисије.

Комисија о свом раду води записник.

### **Критеријуми**

#### **Члан 12**

Избор програма који ће се финансирати средствима буџета града Прокупља (у даљем тексту: буџет) врши се применом следећих општих 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, 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.

Избор програма применом критеријума из става 1. овог члана, вредновање предлога програма и пројеката врши се на основу следећих ближих мерила:

<b>КРИТЕРИЈУМИ</b>	<b>БРОЈ ПОЕНА</b>
Капацитет пројекта - квалитет пројектне идеје, допринос побољшању квалитета живота грађана	5



Циљна група и корисници - број и величина циљне групе, директних и индиректних корисника укључених у реализацију пројекта	5
Иновативност пројектне идеје	10
Економска оправданост пројекта: Да ли је предложени трошак неопходан за имплементацију пројекта?	20
Прецизан и детаљан наративни буџет пројекта који објашњава усклађеност предвиђеног трошка са пројектним активностима	10

Сваки члан Комисије врши појединачно вредновање предлога пројекта.

Предлог пројекта који од сваког члана Комисије има минимум 30 поена биће предложен Градском већу за финансирање.

Приликом вредновања програма Комисија неће узети у обзир захтеве удружења са којима је у претходне две године раскинут уговор због ненаменског трошења буџетских средстава и која нису извршила повраћај средстава у буџет града Прокупља.

#### **Примедба:**

*Систем вредновања је такав да може бити предложено више пројекта него што постоји средстава за реализацију, јер је одређен минимум бодова које пројекту додели сваки члан, а не и начин одабира између више таквих пројекта.*

*У последњем ставу се помиње „захтев удружења“, иако је реч о средствима која се додељују на конкурс, као што се може видети из претходно цитираних одредаба.*

#### **Фактори ризика:**

Правна празнина

Сукобљене одредбе

#### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Недовољно разрађена одредба може имати утицаја на начин одлучивања чланова Комисије, ван прописаног (нпр. како би мањи број пројекта добио подршку).*

#### **Препоруке:**

*Допунити одредбе прецизирањем начина одлучивања у ситуацијама које нису покривене и уклањањем неадекватних израза.*

## **Члан 13**

Комисија је дужна да у року од 30 дана од завршетка конкурса размотри пристигле пријаве и у складу са прописаним критеријумима утврди листу вредновања и рангирања пријављених програма.

Листа из става 1. овог члана објављује се на званичној интернет страници надлежног органа.

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, надлежни орган доноси у року од 15 дана од дана његовог пријема.

Одлуку о избору програма Градско веће 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 Прокупља.

#### **Примедба:**

*У члану 13. ст. 5. користи се израз „надлежни орган“ (што је преписано из Уредбе), уместо да буде наведено о ком органу је реч.*

*У ст. 7. није прописан рок за објављивање, а није предвиђено ни објављивање на порталу е-Управа (иако се објављује конкурс).*

#### **Фактори ризика:**

*Непрецизне формулације*

*Непостојање рока*

*Недовољна транспарентност органа јавне власти*

#### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Нејасна формулација може да угрози коришћење правна на приговор.*

*Непостојање рока може да угрози транспарентност поступања органа Града.*

#### **Препоруке:**

**Прецизирати који орган је надлежан за приговор. Прецизирати рок за објављивање одлуке.**

## Члан 14

Након Одлуке о расподели средстава, са изабраним подносиоцима пријаве закључују се уговори о финансирању или суфинансирању програма односно пројекта.

Уговор у име Града потписује Градоначелник.

Средства која се, у складу са овом уредбом, 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 надлежног органа и удружења.

Пренос средстава из става 1. овог члана врши се у складу са прописима којима се уређује пренос средстава, уз обавезно отварање рачуна корисника јавних средстава код Управе трезора Министарства финансија.

Уговором се уређују међусобна права, обавезе и одговорности уговорних страна, а нарочито: утврђен предмет програма, рок у коме се програм реализује, конкретне обавезе уговорних страна, износ средстава и начин обезбеђења и преноса средстава, инструменти обезбеђења за случај ненаменског трошења средстава обезбеђених за реализацију програма, односно за случај неизвршења уговорне обавезе - предмета програма и повраћај неутрошених средстава.

Корисник средстава дужан је да пре склапања уговора надлежном органу достави изјаву о прихватању обавезе корисника средстава Града Прокупља као и изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици.

### **Примедба:**

*У члану 14. ст. 1. није прописан рок за закључење уговора.*

### **Фактори ризика:**

*Правне празнине*

*Дискрециони основ за одлучивање*

### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Непостојање рока може довести до неоправданог одлагања закључења уговора са удружењима која нису по вољи градским властима.*

### **Препоруке:**

*Прописати рок за закључење уговора.*

## Извештавање

### Члан 15

Изабрани подносиоци пријаве, којима су додељена средства за финансирање или суфинансирање програма односно пројекта, дужни су да у року од 30 дана по завршетку програма, односно пројекта за који су додељена буџетска средства поднесу наративни и финансијски, односно извештај о реализацији тих програма односно пројекта и доставе доказе о наменском коришћењу финансијских средстава Комисији за праћење реализације програма и пројекта и праћење утрошка додељених финансијских средстава коју образује градоначелник која има председника и четири члана и чији је задатак праћење реализације програма и пројекта и утврђивање испуњености обавеза предвиђених уговором о њиховој реализацији.

Извештаји који стигну након истека тог периода неће бити узети у разматрање и сматраће се да су средства ненаменски утрошена у целости.

Извештаји се подnose у штампаном облику на писарници Града Прокупља или поштом.

Прегледом финансијских извештаја Комисија из става 1. овог члана Правилника утврђује да ли су буџетска средства наменски коришћена и да ли постоји рачуноводствена документација која указује на наменски утрошак исти.

#### **Примедба:**

*Члан 15. ст. 1. је изузетно сложен (једна реченица у девет редова) и обухвата више питања која би требало поделити у више ставова и тачака.*

*Није прописана обавеза достављања извештаја у електронском облику.*

*Предвиђена је провера искључиво финансијских извештаја, и провере наменског трошења средстава, а не и провера реализације програмских активности (за разлику од Уредбе).*

#### **Фактори ризика:**

*Недовољна транспарентност органа јавне власти*

*Недовољни механизми надзора*

#### **Допринос настанку ризика од корупције:**

*Могућност контроле извештаја од стране Комисије и јавности је отежан јер они постоје само у штампаном облику.*

*Без провере испуњавања програмских циљева настаје могућност да новац из буџета буде утрошен, а да није испуњена сврха буџетског давања.*

**Препоруке:**

*Номотехнички побољшати став 1.*

*Прописати механизам провере испуњености циљева програма, на основу достављеног извештаја.*

*Прописати обавезу достављања извештаја и у електронском облику.*

**Члан 16**

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

За програме чије трајање је дуже од шест месеци и чија је вредност одобрених средстава већа од 500.000,00 динара, као и програме који трају дуже од годину дана, надлежни орган реализује најмање једну мониторинг посету у току трајања програма, односно најмање једном годишње о чему се саставља извештај.

**Примедба:**

*У члану 16. ст. 1. наводи се да мониторинг посету може да организује „надлежни орган“, што је преписано из Уредбе, али се не наводи о којем органу је реч.*

**Фактори ризика:**

*Непрецизне формулације*

*Ненавођење субјекта на ког се одредба односи*

**Допринос настанку ризика од корупције:**

*Постоји опасност да ни један орган не спроведе обавезни мониторинг.*

**Препоруке:**

*Прописати који орган ће бити надлежан.*

**III ПОСТУПАК ВРАЋАЊА НЕНАМЕНСКИ УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА**

**Члан 17**

Уколико се приликом преноса средстава за реализацију програма и пројеката утврди да изабрани подносиоци пријава добијена средства не користе за реализацију одобрених програма, дужни су да врате добијена средства.

Услови и начин враћања ненаменски утрошених средстава утврдиће се уговором који се закључује у складу са чланом 14. овог Правилника.

**Примедба:**

*У члану 17. ст. 1. наводи се да дужност враћања средстава постоји ако се „приликом преноса средстава ... утврди да подносиоци пријава добијена средства не користе ...“.*

*Ова норма је конфузна – да средства нису коришћена за реализацију програма може се утврдити на основу провера, а свакако не „приликом преноса“.*

**Фактори ризика:**

Правне празнине

Неприменљиве одредбе

**Допринос настанку ризика од корупције:**

*Постоји (релативно мали) ризик да средства не буду враћена уколико ненаменско трошење буде утврђено у некој другој фази.*

**Препоруке:**

*Прецизирати став 1. тако што би се одредиле разне фазе у којима може доћи до уочавања ненаменске потрошње или прописати само опште правило о дужности враћања.*

**Члан 18**

Корисник средстава, у изузетним ситуацијама, може да тражи сагласност од надлежног органа 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.

**Примедба:**

*У члану 18. ст. 1. наводи се могућност тражења прерасподеле средстава „у изузетним ситуацијама“, али је нејасно које би то ситуације могле да буду. Једнако је нејасно на*

основу чега ће давалац средстава утврђивати оправданост таквог тражења и да ли ће дати или ускратити сагласност.

**Фактори ризика:**

*Непрецизне формулације*

*Нејасне формулације*

*Дискрециони основ за одлучивање*

**Допринос настанку ризика од корупције:**

*Услед дискреционог одлучивања може доћи до неједнаког поступања у суштински истим ситуацијама.*

**Препоруке:**

*Прописати прецизније услове за пренамену средстава или одредити ограничења за пренамену (нпр. 10%) без залажења у оправданост разлога.*

**IV ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ**

**Члан 19**

Даном ступања на снагу овог Правилника престаје да важи Правилник о начину и поступку остваривања права на доделу средстава из буџета Општине Прокупље за програме и пројекте удружења грађана односно невладиних организација ("Сл. лист општине Прокупље", бр. 4 / 18).

Саставни део овог Правилника су прилози бр. 1. до 7.

**Члан 20**

Овај Правилник ступа на снагу даном доношења.

**Члан 21**

Овај Правилник биће објављен у "Службеном листу града Прокупља".

*Напомена: анализа није обухватила прилоге уз ову одлуку.*