

Иницијатива за допуне Закона о донацијама и хуманитарној помоћи

Увод

Агенција за борбу против корупције подноси иницијативе за измену и доношење прописа, са циљем указивања на ризике од корупције и давања препорука за њихово отклањање.¹

Након спроведене анализе, Агенција за борбу против корупције овом приликом подноси иницијативу за допуне Закона о донацијама и хуманитарној помоћи ("Службени лист СРЈ", бр. 53/01, 61/01-испр. и 36/02 и "Службени гласник РС", бр. 101/05-др. закон).

Донације органима јавне власти

Након потврде компаније *Јура* да је донирала два аутомобила у вредности од укупно 30.000 евра Министарству рада 2013. године, по њиховом захтеву, актуелизовано је питање давања донација органима јавне власти. Имајући у виду тврдње бивших запослених у овој компанији и представника синдиката да Инспекција рада није реаговала поводом више пријава против ове компаније, поставља се питање оправданости законског решења које омогућава да физичка и правна лица дају донације органима јавне власти који би требало да контролишу њихов рад, те да их, у случају да је дошло до повреде релевантних прописа, санкционишу.

Законом о донацијама и хуманитарној помоћи прописано је да органи јавне власти – државни органи, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа и јавне установе могу примати донације које могу бити у роби (осим дувана и дуванских прерађевина, алкохолних пића и путничких аутомобила), услугама, новцу, хартијама од вредности, имовинским и другим правима. Увоз робе и услуга по основу донације и хуманитарне помоћи, као и увоз робе и услуга који се купују из средстава добијених од донације и хуманитарне помоћи је слободан. Закон садржи одредбе које се односе на коришћење повластице ослобођења од плаћања царине, контролу коју врши Управа царина, поступање са девизама примљеним по основу донације и хуманитарне помоћи, као и казнене одредбе.

С друге стране, Законом није уређен низ значајних питања са становишта спречавања корупције попут прецизирања да се под донацијом подразумевају и поклони дати органима јавне власти; прописивања услова за давање донација органу јавне власти како би се избегао сукоб интереса, тј. утицај на законитост, непристрасност и објективност рада тог органа; утврђивања контролних механизма за испитивање оправданости и исплативости донација органима јавне власти, као и праћење наменског коришћења средстава донација у сваком конкретном случају, те формирања јединственог јавног регистра, као електронске базе података, који би садржао податке о свим донацијама органима јавне власти и њиховом коришћењу.

Значај адекватног уређења области донација, приликом доношења Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана, препознат је једино у области здравства. Наиме, једна од мера предвиђених Акционим планом јесте измена Закона, тако да се јасним и транспарентним правилима уреди област донација медицинских апарата, лекова и медицинских средстава, као и да се уведе обавеза код донација у здравству да се оформи комисија која ће процењивати оправданост, трошкове и исплативост донација. Иако је према Акционом плану Министарство финансија требало да припреми и достави Влади нацрт измена и допуна овог закона до септембра 2014. године, то се до данас није десило. Уместо тога, према извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину, Министарство финансија

¹ Члан 5. аLINEЈА шеста Закона о Агенцији за борбу против корупције ("Службени гласник РС" бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС, 112/13-аутентично тумачење и 8/15-УС).

истиче да оно није надлежно за израду овог нацрта. Без обзира на ову меру, јасно је да је неопходно размотрити постојећа законска решења, увести одређене новине и питање донација и хуманитарне помоћи детаљније уредити у свим областима, а не само у области здравства, како би се отклонили ризици за настанак корупције.

Предлог за допуне Закона о донацијама и хуманитарној помоћи

Законом о донацијама и хуманитарној помоћи предвиђено је да органи јавне власти – државни органи, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа и јавне установе могу примати донације које могу бити у роби (осим дувана и дуванских прерађевина, алкохолних пића и путничких аутомобила), услугама, новцу, хартијама од вредности, имовинским и другим правима.

Међутим, Законом није уређен низ значајних питања са становишта спречавања корупције. Најпре, Законом је неопходно предвидети да се под појмом донација подразумевају и поклони органима јавне власти, те прописати услове за давање донација органу јавне власти, како би се избегао сукоб интереса, тј. утицај на законитост, непристрасност и објективност рада органа јавне власти. У том смислу, неопходно је предвидети забрану да физичка и правна лица дају донацију органу јавне власти који треба да врши надзор, инспекцијску контролу, одлучује о правима, обавезама и интересу тих лица, или да на било који начин ступа у пословни, или неки други однос са тим лицима, јер се у супротном доводи у сумњу непристрасност и објективност у поступању ових органа. У случају повреде ових одредаба, требало би предвидети одговорност руководиоца органа јавне власти, органа јавне власти и лица које је давалац донације, као и стављање ван снаге одлука које су органи јавне власти донели у односу на лица која су им пре тога дала одређену донацију.

Законским одредбама потребно је предвидети успостављање интерних и екстерних контролних механизма за испитивање оправданости и исплативости донација органима јавне власти, као и за праћење наменског коришћења средстава донација. Циљ ове контроле би требало, поред осталог, да буде испитивање да ли у сваком конкретном случају донација органу јавне власти носи са собом неке прикривене трошкове, који превазилазе вредност саме донације, те да ли се средства донација наменски користе. У том смислу, било би значајно предвидети да је прималац донације дужан да након реализације, у одређеном року, сачини и објави на својој интернет страници детаљни извештај о реализацији донације. Додатно, органи надлежни за надзор над спровођењем ових одредаба требало би да имају овлашћење да изврше ревизију утрошка донације.

На крају, Агенција је мишљења да би допунама Закона требало предвидети формирање јединственог јавног регистра, као електронске базе, који би садржао податке о свим донацијама органима јавне власти и њиховом коришћењу. Наиме, уместо одредаба о формирању јединственог јавног регистра, према Закону, *Управа царина води евиденцију о роби која је предмет донације и хуманитарне помоћи*, док Народна банка Србије објављује Преглед иностраних донација уплаћених у корист државних органа и организација уплаћених преко рачуна.²

Јединствени регистар донација органима јавне власти, по мишљењу Агенције, требало би да води министарство надлежно за послове финансија, коме би сви органи јавне власти морали да у одређеном року по истеку претходне године доставе извештаје о примљеним донацијама

² Према подацима Народне банке Србије, у периоду од 2000. године до марта 2016. године на рачун Народне банке Србије у иностранству, а у корист државних органа и организација уплаћене су девизе у противвредности од УСД 979.518.064,18. Донације у роби по међудржавним споразумима у корист државних органа и организација евидентирају се на ванбилансним рачунима код НБС. Међудржавни споразуми о донацијама у роби до сада су потписани са владама НР Кине и Јапана.

са копијом релевантне документације, тј. закљученим уговорима. Ови извештаји би требало да садрже податке о одговорном лицу у органу јавне власти које је закључило уговор о донацији, датум закључења уговора, датум уручења донације, податке о донатору (име и презиме и пребивалиште, односно назив и седиште правног лица, као и име и презиме одговорног лица у правном лицу и његово пребивалиште), врсту и кратак опис донације, као и вредност донације.

На основу података из јавног регистра, министарство надлежно за послове финансија би требало да има обавезу да припрема и објављује годишње извештаје о регистрованим донацијама које доставља Влади и Народној скупштини.

Закључак

Агенција за борбу против корупције сматра да би се предложеним допунама Закона о донацијама и хуманитарној помоћи допринело смањењу простора за злоупотребе у овој области, о којима се у последње време често говори у јавности. Уједно, на овај начин би се допринело и реализацији једне од предвиђених мера из Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, која се без разлога ограничава на уређење области донација медицинских апарата, лекова и медицинских средстава и увођење обавезе да се код донација у здравству оформи комисија која ће процењивати оправданост, трошкове и исплативост донација.

Београд, 8. јун 2016. године