

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о обнови након елементарне и друге непогоде

I Општа процена ризика корупције

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре припремило је и доставило Агенцији за борбу против корупције Нацрт закона о обнови након елементарне и друге непогоде (у даљем тексту: Нацрт закона), на мишљење.

Предмет Нацрта закона је поступак обнове и пружања помоћи грађанима и привредним субјектима који су претрпели материјалну штету услед елементарних и других непогода.

Према образложењу, током обнова након елементарних непогода у последње две деценије појављивали су се многобројни проблеми који се, поред осталог, односе на непостојање јасних, унапред познатих и прописаних, услова, критеријума и мерила за пружање помоћи, као и поступка у којем се одлучује о признавању права грађанима да добију помоћ од државе и нетранспарентности утрошака средстава у обнови. У циљу избегавања оваквих ситуација у будућности, како је истакнуто, Нацртом закона утврђују се основна начела, услови и поступак обнове и пружања помоћи грађанима након елементарне и друге непогоде, као улога и одговорност различитих субјеката у поступку обнове и пружања помоћи грађанима.

Иако Нацрт закона представља корак ка остварењу прокламованих циљева, поједина његова решења је неопходно допунити и прецизирати. Наиме, Нацртом закона потребно је одредити критеријуме за доделу помоћи грађанима; детаљније уредити поступак за обнову и санирање последица елементарне и друге непогоде, као и критеријуме, мере и поступак за доделу помоћи привредним субјектима. Поред тога, потребно је ограничити дискрециона овлашћења Владе и Канцеларије за управљање јавним улагањима у погледу проглашења неког догађаја за елементарну и другу непогоду и одлучивања о државној помоћи грађанима и привредним субјектима који су претрпели материјалну штету услед елементарне непогоде, односно по питању одлучивања о преузимању организације процене штете о трошку јединице локалне самоуправе.

Поред поменутих, одређене одредбе Нацрта закона садрже и ризике корупције који се односе на употребу непрецизних формулација и непостојање рокова за поступање органа јавне власти.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у основним одредбама, одредбама које се односе на основна начела, услове и поступак за остваривање помоћи, као и у прелазним и завршним одредбама Нацрта закона.

Основне одредбе

Члан 3.

Овај члан односи се на државне програме помоћи и обнове. Према ставу 1, државним програмима помоћи и обнове утврђују се мере и критеријуми за пружање помоћи, односно мере, критеријуми и поступак за обнову и санирање последица елементарне и друге непогоде, док је ставом 2. прописано да ове програме доноси Влада на предлог Канцеларије за управљање јавним улагањима.

С обзиром на то да Нацртом закона нису прописани јасни критеријуми, нити прецизно одређене мере за пружање помоћи, на основу примене тих критеријума, сматрамо да је овим

одредбама Влади дато овлашћење да уреди питања која би требало детаљније регулисати законским одредбама. Имајући ово у виду, препорука је да се Нацртом закона прецизније одреде критеријуми и мере за доделу помоћи, те да се детаљније уреди поступак за обнову и санирање последица елементарне и друге непогоде.

Члан 4.

У овом члану таксативно су наведени елементи које *нарочито садржи* државни програм помоћи и обнове. Поред осталих, међу овим елементима налазе се и *критеријуми за спровођење мера*, те *други потребни елементи*.

Као што је напоменуто, критеријуми за спровођење мера треба да буду прописани Нацртом закона. Додатно, имајући у виду да се у овој одредби наводе елементи које државни програм помоћи и обнове нужно садржи, неопходно је брисати или прецизирати формулацију *други потребни елементи*.

Члан 5.

Ставом 1. дефинисано је значење израза *елементарна и друга непогода*. Међутим, ставом 2. предвиђено је да, *изузетно*, Влада *може* прогласити неки догађај за елементарну и другу непогоду и одлучити о државној помоћи и када је проузрокована штета мања од 10% буџета јединице локалне самоуправе, када за то постоје *оправдани разлози*, а на предлог Канцеларије.

Овом недовољно прецизном одредбом, која би требало да представља изузетак од правила, Влади и Канцеларији су дата широка дискрециона овлашћења у погледу проглашења неког догађаја за елементарну и другу непогоду и одлучивања о државној помоћи. Имајући у виду наведено, у циљу спречавања различитог тумачења у пракси, неопходно је прецизирати формулације *може* и *оправдани разлози*, те јасно навести шта је потребно да Влада неки догађај прогласи за елементарну и другу непогоду и донесе одлуку о државној помоћи.

Основна начела

Члан 8.

Овим чланом прописано је да ће у редоследу решавања захтева и доделе помоћи предност, поред осталих, имати *лице озбиљно нарушеног здравља*. Нацртом закона, међутим, није дефинисано која се лица сматрају лицима *озбиљно нарушеног здравља*, чиме се оставља простор за различито тумачење у пракси, што представља ризик корупције. Имајући у виду наведено, у циљу спречавања различитог тумачења у пракси, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се појаснити која се лица сматрају лицима озбиљно нарушеног здравља.

Члан 10.

Овим чланом предвиђено је да се сви подаци који се односе на врсте и висину штете, поступке за доделу помоћи, кориснике помоћи, висину и врсту помоћи, донације, давања из буџета, хуманитарну помоћ и друга питања која се односе на државну помоћ грађанима након елементарне непогоде доступни јавности у складу са законом.

Важно је напоменути да је Нацртом закона предвиђена могућност доделе државне помоћи привредним субјектима, а не само грађанима. Имајући у виду наведено, мишљења смо да је ову одредбу потребно допунити тако што ће се прописати да су јавности, поред већ поменутих, доступни сви подаци који се односе на доделу државне помоћи привредним субјектима.

Члан 11.

Овим чланом дефинисано је начело ефикасности и економичности. Према ставу 2, службено лице, које у поступку одлучивања о помоћи поступа неефикасно и неекономично, чини тежу повреду радне дужности.

С обзиром на то да су за адекватну примену Нацрта закона подједнако значајна и остала прописана начела, као што је, на пример, начело савесности и поштења, сматрамо да би требало предвидети одговорност службених лица и у случају њихове повреде.

Услови и поступак за остваривање помоћи

Члан 14.

У овом члану наведени су кумулативно постављени услови за остваривање права на помоћ. Поред осталих, међу њима се налазе и *други услови у складу са овим Законом*.

Имајући у виду да услови за остваривање права на помоћ морају бити конкретни и прецизни, неопходно је или брисати, или појаснити формулацију *други услови у складу са овим Законом*.

Члан 15.

Ставом 1. предвиђено је да се државним програмом помоћи и обнове утврђује врста помоћи *као и критеријуми и мерила за утврђивање висине помоћи*. Поред тога, према ставу 3, уколико се помоћ додељује са обавезом враћања, Влада државним програмом обнове *утврђује рокове, услове и начин враћања средстава*.

С обзиром на то да Нацртом закона нису детаљније одређени критеријуми и мерила на основу којих се утврђује висина помоћи, као и рокови и услови за враћање средстава, уколико се помоћ додељује са обавезом враћања, сматрамо да је овом одредбом Влади дато овлашћење да уреди питања која би требало додатно регулисати законским одредбама. Препорука је да се Нацртом закона прецизније одреде критеријуми и мерила на основу којих се утврђује висина помоћи, те да се детаљније уреде рокови и услови враћања средстава, уколико се помоћ додељује са обавезом враћања.

Члан 20.

Овим чланом уређено је питање процене штете. Према ставу 1, јединица локалне самоуправе *без одлагања* образује потребан број комисија које врше процену штете настале након елементарне и друге непогоде на стварима грађана, у складу са актом којим се уређује јединствена методологија за процену штете од елементарних и других непогода.

Ова одредба садржи ризик корупције који се односи на непостојање јасно одређеног рока у којем је јединица локалне самоуправе дужна да образује комисије које врше процену штете. Имајући то у виду, потребно је, уместо употребе речи *без одлагања*, одредити рок за поступање јединице локалне самоуправе - на пример, 30 дана од дана престанка непосредног дејства елементарне или друге непогоде. Додатно, Нацртом закона нису прописани услови и критеријуми за избор чланова комисија које врше процену штете, па је препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се предвидети услови и критеријуми, или елементи критеријума, који ће се узети у обзир приликом избора чланова поменутих комисија.

Члан 21.

Овај члан односи се на верификацију процене штете. Ставом 1. предвиђено је да Канцеларија врши верификацију процене штете коју су извршиле комисије које је образовала јединица локалне самоуправе, док, према ставу 3, директор Канцеларије уређује поступак и обим

верификације. Поред тога, у ставу 4. наведено је да уколико се у поступку верификације утврде неправилности, Канцеларија о томе обавештава јединицу локалне самоуправе са обавезујућим упутством како да се неправилности исправе.

Ове одредбе садрже ризик корупције који се односи на непостојање прописаног рока за верификацију процене штете коју су извршиле комисије које је образовала јединица локалне самоуправе; уређење поступка и обима верификације, те обавештавање јединице локалне самоуправе са обавезујућим упутством како да се неправилности исправе. Имајући то у виду, препорука је да се одреде рокови за поступање Канцеларије у наведеним случајевима.

Ставом 5. прописано је да ће, уколико су неправилности *већег обима*, Канцеларија преузети организацију процене штете о трошку јединице локалне самоуправе. Формулација *већег обима* је недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима у пракси, чиме се по питању одлучивања о преузимању организације процене штете о трошку јединице локалне самоуправе Канцеларији дају широка дискрециона овлашћења. Како би се отклонио овај ризик корупције, неопходно је прецизирати формулацију *већег обима* и јасно прописати у којим случајевима ће Канцеларија преузети организацију процене штете о трошку јединице локалне самоуправе.

Члан 27.

Овим чланом уређено је обавештавање јавности о државној помоћи. Према ставу 1, јединица локалне самоуправе обавезна је да све информације које се тичу помоћи објави на посебној интернет страници јединице локалне самоуправе, док је ставом 2. предвиђено да је јединица локалне самоуправе дужна да на огласној табли и интернет страници учини доступним јавности првостепено и другостепено решење након достављања странци. Додатно, у ставу 3. наведено је да је Канцеларија дужна да обезбеди доступност свих информација о приливима донаторских средстава, донаторима, извршеним исплатама и примаоцима помоћи у новцу, односно робама и услугама, путем интернет презентације.

Овим одредбама нису предвиђени рокови у којима су јединица локалне самоуправе и Канцеларија дужне да учине доступним јавности све наведене информације. Како би се отклонио овај ризик корупције, потребно је допунити поменуте одредбе тако што ће се јасно одредити рокови за поступање јединице локалне самоуправе, односно Канцеларије у погледу објављивања наведених информација.

Члан 28.

Ставом 1. је предвиђено да Канцеларија подноси Влади свака три месеца извештај о току поступка доделе државне помоћи, броју корисника и проценама штете, као и коначни извештај по окончању поступка доделе државне помоћи, док је у ставу 2. наведено да се извештаји објављују на интернет страници Канцеларије.

Овим одредбама нису јасно прописани рокови за подношење и објављивање извештаја Канцеларије. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне на тај начин што ће се одредити рокови у којем је Канцеларија дужна да подноси извештаје Влади, односно објави извештаје на својој интернет страници.

Члан 29.

Према ставу 2, садржину и начин вођења посебне евиденције прописује министар надлежан за послове локалне самоуправе.

С обзиром на то да у Нацрту закона нису наведени обавезни елементи посебне евиденције о предметима за доделу помоћи јединице локалне самоуправе, препорука је да се ова одредба

допуни и да се прецизније уреди вођење ове евиденције.

Члан 31.

Овим чланом предвиђено је да Влада *може одлучити* о помоћи привредним субјектима који су претрпели материјалну штету услед елементарне непогоде, под условима утврђеним овим законом.

Овом одредбом, уз недостатак критеријума за поступање, Влади су дата широка дискрециона овлашћења у погледу одлучивања о помоћи привредним субјектима који су претрпели материјалну штету услед елементарне непогоде, под условима утврђеним овим законом. Како би се отклонио овај ризик корупције, препорука је да се поменута одредба измени тако што ће се јасно предвидети у којим случајевима Влада доноси одлуку о помоћи привредним субјектима који су претрпели материјалну штету услед елементарне непогоде, као и на који начин одређује врсту и висину те помоћи.

Члан 32.

У овом члану наведени су кумулативно постављени услови да би привредни субјекти остварили право на помоћ. Поред осталих, међу овим условима се налазе и *други услови предвиђени овим Законом*.

С обзиром на то да услови за остваривање права на помоћ морају бити конкретни и прецизни, неопходно је у циљу отклањања овог ризика корупције или брисати, или појаснити формулацију *други услови предвиђени овим Законом*.

Члан 33.

Овим чланом прописано је да се на помоћ привредним субјектима и *регистрованим пољопривредним газдинствима* сходно примењују одредбе овог закона којима се уређује државна помоћ грађанима.

С обзиром на то да је ова одредба недовољно прецизна, мишљења смо да би Нацртом закона требало детаљније уредити питања критеријума, мера и поступка за доделу помоћи привредним субјектима, те јасно предвидети да су подаци о додели помоћи привредним субјектима доступни јавности. Додатно, имајући у виду да је у члану 2. став 2. Нацрта закона наведено да се привредним субјектом подразумевају и регистрована пољопривредна газдинства која обављају делатност средствима која су у претежној приватној или задружној својини, указујемо да је у овој одредби потребно брисати речи и *регистрованим пољопривредним газдинствима*.

Прелазне и завршне одредбе

Члан 35.

Овим чланом предвиђено је да ће пропис којим се уређује садржај и начин вођења посебне евиденције министар надлежан за послове локалне самоуправе донети у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Као што је истакнуто, мишљења смо да је Нацртом закона неопходно прецизније одредити садржај посебне евиденције о предметима за доделу помоћи јединице локалне самоуправе. Поред тога, с обзиром на то да је без благовременог доношења подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, сматрамо да је неопходно припремити и донети овај акт у краћем року у односу на онај који је предвиђен Нацртом закона.

III Закључак

Нацртом закона уређују се поступак обнове и пружања помоћи грађанима и привредним субјектима који су претрпели материјалну штету услед елементарних и других непогода. У циљу избегавања многобројних проблема до којих је долазило током обнова након елементарних непогода у последње две деценије, како је истакнуто, Нацртом закона утврђују се основна начела, услови и поступак обнове и пружања помоћи грађанима након елементарне и друге непогоде, као улога и одговорност различитих субјеката у поступку обнове и пружања помоћи грађанима.

Иако Нацрт закона представља корак ка остварењу прокламованих циљева, поједина његова решења је неопходно допунити и прецизирати. Наиме, Нацртом закона потребно је одредити критеријуме за доделу и висину помоћи грађанима; детаљније уредити поступак за обнову и санирање последица елементарне и друге непогоде, као и критеријуме, мере и поступак за доделу помоћи привредним субјектима. Поред тога, потребно је ограничити дискрециона овлашћења Владе и Канцеларије за управљање јавним улагањима у погледу проглашења неког догађаја за елементарну и другу непогоду и одлучивања о државној помоћи грађанима и привредним субјектима који су претрпели материјалну штету услед елементарне непогоде, односно по питању одлучивања о преузимању организације процене штете о трошку јединице локалне самоуправе. Поред поменутих, одређене одредбе Нацрта закона садрже и ризике корупције који се односе на употребу непрецизних формулација и непостојање рокова за поступање органа јавне власти.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринело адекватном уређењу ове области и остваривању прокламованих циљева.

Београд, 17. децембар 2015. године