

На основу члана 8. Закона о јавним службама (*Службени гласник РС*, бр. 42/1991, 71/1994, 79/2005, 83/2014), члана 81. Закона о буџетском систему (*Службени гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018), у вези са применом Закона о донацијама и хуманитарној помоћи (*Службени лист СРЈ*, бр. 53/2001, 61/2001, 36/2002, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005)², управни одбор / други орган управљања јавном службом (алтернатива: директор/други орган руковођења) доноси

АКТ³ О ПОСТУПАЊУ СА ДОНАЦИЈАМА У ЈАВНОЈ СЛУЖБИ⁴

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет акта

Члан 1.

Овим актом уређују се начин, поступак и контрола пријема и реализације донација чији је прималац или корисник *јавна служба*.

Примена акта

Члан 2.

Овај *акт* примењује се на донације и поклоне чији је прималац *јавна служба*, без обзира на даваоца и основ донације.

Донација у смислу овог *акта* је наменски или ненаменски бесповратан приход, који се остварује на основу писаног уговора између даваоца и примаоца донације.

Израз „донације“ у смислу овог *акта* обухвата донације у складу са законом који уређује донације и хуманитарну помоћ и поклоне, у смислу закона којим се уређују порези на имовину.

Одредбе овог *акта* које се односе на пријем донација, сходно се примењују у случају да је *јавна служба* корисник донације, ако другачије није уређено општим актом оснивача *јавне службе*.

¹Израда овог модела омогућена је уз подршку америчког народа путем Америчке агенције за међународни развој (УСАИД). Садржај ове публикације не мора нужно одражавати ставове УСАИД-а или Владе Сједињених Америчких Држава.

² В. напомене о правном основу у Образложењу.

³ Термин акт овде се користи као генерички и, у зависности од постојећих процедура у јавној служби, може се заменити одговарајућим називом акта (нпр. упутство, смернице или сл.). В. напомене о карактеру акта у Образложењу.

⁴ Термин јавна служба овде се користи као генерички и односи се на установе, јавна предузећа и организације другачијег назива на који се примењује Закон о јавним службама. Видети напомене у вези са применом акта у Образложењу.

Предмет донације

Члан 3.

Предмет донације могу бити роба, услуге, новац, хартије од вредности, имовинска и друга права.

Предмет донације мора испуњавати услове прописане за стављање у промет и употребу на тржишту Републике Србије, у складу са домаћим прописима и међународним уговорима.

Ако је предмет донације роба из иностранства, она мора испуњавати услове у погледу здравствене, еколошке или друге врсте контроле, као и контроле квалитете, у складу са прописима Републике Србије.

Ако је прописом Републике Србије прописана обавеза прибављања дозволе за увоз робе која представља предмет донације, *јавна служба* прибавља такву дозволу. Предмет донације не може бити роба чији су промет и употреба забрањени у земљи порекла или земљи производње.

Донације у виду новца, уплаћују се на рачун *јавне службе*, са посебно дефинисаном наменом донације.

Давалац донације

Члан 4.

Давалац донације је домаће или страно физичко или правно лице које даје донацију.

Давалац донације не може бити физичко или правно лице:

- 1) над којим корисник донације врши контролу или надзор,
- 2) које представља повезано лице са јавним функционером у *јавној служби* или њеном *оснивачу*, у смислу прописа којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.

Вредност предмета донације

Члан 5.

Вредност предмета донације мора бити процењива и мора бити тачно исказана у уговору о донацији.

Вредност предмета донације приказује се у финансијском извештају *јавне службе*.

Намена донације

Члан 6.

Ако намена донације није унапред одређена одлуку о томе доноси директор *јавне службе* (у даљем тексту: директор), ако прописима који уређују рад *јавне* није другачије предвиђено.

Намена донације мора бити у складу са важећим законима и другим прописима и општим актима *јавне службе*.

Уговором о донацији, предмет донације може бити наменски опредељен једној од организационих јединица *јавне службе*.

II. ПРИЈЕМ ДОНАЦИЈА

Предлог за давање донације

Члан 7.

Лице које жели да дâ донацију доставља писани предлог за давање донације.

На основу предлога за давање донације, процењује се оправданост и исплативост предложене донације, у складу са члановима 8. и 9. овог *акта*.

Оправданост и исплативост донације

Члан 8.

Донација је оправдана ако њена намена, односно начин трошења и коришћења одговарају потребама примаоца и корисника донације.

Донација није исплатива ако су процењени трошкови одржавања и коришћења у наредне три године од пријема донације већи од њене вредности наведене у уговору о донацији.

Процена оправданости и исплативости донације

Члан 9.

Директор јавне службе (у даљем тексту: *директор*) образује комисију за процену оправданости и исплативости предложене донације (у даљем тексту: *Комисија*).

Комисија има најмање три члана из реда запослених у *јавној служби*, у зависности од предмета донације.

Комисија доставља *директору* образложену анализу оправданости и исплативости донације са мишљењем у року од 8 дана од дана свог образовања.

Обавезни делови анализе из става 3. овог члана су:

- процена постојања потребе за предметом предложене донације, и
- процена трошкова коришћења и одржавања предмета предложене донације, укључујући и евентуалне прикривене трошкове.

Приликом процене трошкова коришћења и одржавања предмета предложене донације, Комисија сходно примењује одредбе закона који уређује јавне набавке о критеријуму економски најповољније понуде, а посебно следеће елементе критеријума:

- текући трошкови,
- еколошке предности и заштита животне средине,
- енергетска ефикасност,
- сервисирање и техничка помоћ,
- гарантни период и врста гаранције,
- обавезе у погледу резервних делова, и
- пост-гаранцијско одржавање.

На основу анализе, Комисија даље мишљење у коме утврђује:

- да је предложена донација оправдана и исплатива,
- да предложена донација није оправдана,
- да предложена донација није исплатива,
- да предложена донација није нити оправдана, нити исплатива.

Одлука о предлогу донације и закључивање уговора

Члан 10.

О предлогу донације одлучује директор *јавне службе*, на основу анализе и мишљења из става 8. овог *акта*.

Ако директор одлучи да прихвати донацију, закључује се уговор о донацији, у складу са прописима који уређују донације и рад *јавне службе*.

Ако директор одлучи да не прихвати донацију, *јавна служба* о тој одлуци обавештава лице које је дало предлог донације.

Уговор о донацији

Члан 11.

Ако то другим актом *јавне службе* или *оснивача јавне службе* није другачије предвиђено, уговор о донацији закључује се у писаној форми и обавезно садржи податке о: уговорним странама, предмету и вредности донације, намени донације, начину и року извршења донације, извештавању даваоца донације о реализацији донације, условима за измену или раскид уговора о донацији и одредбе о решавању спорова.

III. РЕАЛИЗАЦИЈА ДОНАЦИЈЕ

Евиденција о донацијама

Члан 12.

Јавна служба води евиденцију о примљеним донацијама која садржи:

- уговоре о донацијама
- анализе оправданости исплативости предложених донација у складу са чланом 9. овог *акта*
- одлуке о прихватању донација, у складу са чланом 10. овог *акта*
- извештаје о реализацији донација, у складу са чланом 13. овог *акта*

- извештаје о коришћењу донација, у складу са чланом 13. овог *акта*.

Подаци из евиденција из става 1. овог члана објављују се на веб презентацији *јавне службе*, уз поштовање прописа о заштити података о личности.

Извештавање о реализацији и коришћењу донације

Члан 13.

Јавна служба дужна је да донацију користи наменски, у складу са уговором о донацији.

Ненаменско коришћење средстава прибављених донацијом санкционише се у складу са прописима о запосленим у јавним службама.

Директор јавне службе сачињава извештај о реализацији донације који доставља даваоцу донације.

На основу евиденције из члана 12. овог члана *јавна служба* годишње доставља *управном одбору (другом органу управљања) и оснивачу* збирни извештај о свим примљеним донацијама, који садржи податке о: броју и предмету предложених донација; броју и предмету потписаних уговора о донацијама; њиховој реализацији; броју одбијених предлога за давање донација и разлозима због којих су ови предлози одбијени.

Ако предмет донације захтева одржавање или набавку додатне робе или услуга за њено коришћење, саставља се и извештај о коришћењу донације, најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, који се доставља *оснивачу јавне службе*.

Надзор над спровођењем акта

Члан 14.

Надзор над спровођењем овог *акта* обавља се у оквирима система за финансијско управљање и контролу који у *јавној служби* функционише у складу са законом који уређује буџетски систем.

IV. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Отпочињање вођења евиденције

Члан 15.

У року од месец дана од ступања на снагу овог *акта*, *директор јавне службе* именоване запосленог или запослене задужене за вођење евиденције из члана 12. овог *акта*.

У року од шест месеци од ступања на снагу овог *акта*, у евиденцију из члана 12. овог *акта*, задужени запослени унеће постојеће податке о свим примљеним донацијама у текућој и претходној години.

Објављивање и ступање на снагу

Члан 16.

Овај *акт* објављује се на огласној табли и на веб презентацији *јавне службе*.

Овај *акт* ступа на снагу осам дана од дана објављивања.

Број:

ПРЕДСЕДНИК УПРАВНОГ ОДБОРА/ДИРЕКТОР

У _____ године

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Понуђени модел представља модел интерног акта о управљању донацијама намењен јавним службама, и то пре свега установама, али и јавним предузећима, имајући у виду да прописи о положају јавних служби не уређују детаљније ова питања.

Према Закону о буџетском систему,⁵ јавне службе спадају у ред корисника јавних средстава, а установе (као један од облика јавних служби) су индиректни корисници буџетских средстава, односно корисници средстава Републичког фонда за здравствено осигурање (здравствене и апотекарске установе). У складу са тим, установе они подлежу контроли преко директних корисника буџетских средстава (а то су органи и организације Републике и локалних власти).

Због тога треба имати у виду ова материја може бити уређена прописима, односно општим актима оснивача конкретне јавне службе. У том смислу треба имати у виду да је Стална конференција градова и општина израдила Модел одлуке о контроли пријема и реализације донација који препоручује јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) примену на ситуације у којима је јавна служба чији је оснивач ЈЛС корисник донације, на основу уговора који као прималац донације закључује ЈЛС. У преузимању овог модела акта, конкретна јавна служба чији је оснивач ЈЛС треба да има у виду и да ли је та ЈЛС својим општим актом уредила ову материју.

Циљ понуђеног модела јесте успостављање система у оквиру ког је могуће предупредити некритичко преузимање донација, посебно у случајевима када донацију, као бестеретно давање, прате несразмерно високи трошкови одржавања који оптерећују буџет јавне службе, односно њеног оснивача. Због тога модел предвиђа обавезу спровођења анализе потреба за донацијама и анализе оправданости и трошкова донације (тзв. *cost-benefit* анализе), као и механизме који би требало да сузе поље дискреционог одлучивања о пријему донација.

Као доносилац *акта*, моделом су алтернативно предвиђени управни одбор (или други орган управљања јавном службом) и директор (односно, други орган руковођења), што ће зависити о постојећих општим актима јавне службе (пре свега, њеног статута) којим су прецизирани доносиоци оваквих аката.

Предмет *акта* (члан 1) и примена акта (члан 2)

Моделом је предвиђено да се он подједнако примењује на случајеве када је јавна служба прималац и када је корисник донације (чл. 1. и чл. 2. ст. 4), ако ова друга ситуација није на другачији начин уређена актом оснивача конкретне јавне службе у ком случају треба примењивати тај акт. Закон о донацијама и хуманитарној помоћи (ЗДХП),⁶ препознаје јавне службе (односно појединачно јавна предузећа и установе) као примаоце донација (в. чл. 1), али не уређује круг могућих корисника донације, па ове одредбе имају за циљ детаљније уређење ситуација које су присутне у пракси.

Циљ одредаба члана 2. ст. 2-3. је да се уреди што шири круг донација, имајући у виду да су донације на веома генералан начин уређене у ЗДХП, а да се у пракси, донације остварују и на основу уговора о поклону који имају исто дејство и исти порески третман као донације.⁷ То се посебно односи на донације путничких аутомобила које су чланом 2. ЗДХП искључени из појма донација по том закону, иако се у пракси такве

⁵ В. чл. 2. Закона. Службени гласник РС, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018.

⁶ Службени лист СРЈ, бр. 53/2001, 61/2001, 36/2002, Службени гласник РС, бр. 101/2005.

⁷ О томе видети релевантна мишљења Министарства финансија, нпр. мишљење бр. 413.00.00281/06.04 од 20.3.2006. године.

донације дешавају, посебно у оквиру пројеката које финансирају Европска унија и други међународни донатори. У вези са тим, појмом донација обухваћени су како наменске, тако и ненаменске донације, односно појмом донације обухваћени су и поклони одређени као у члану 14. Закона о порезима на имовину.⁸

Предмет донације (члан 3)

У вези са предметом донације, иако је он проширен тако да обухвати све категорије роба (укључујући нпр. и аутомобиле), у овом члану постављена су одређена ограничења која се односе на неке посебне предмете донација за које могу важити посебни услови увоза или промета на територији Републике Србије. На пример, став 4. овог члана односи се на робу за коју може бити потребна одговарајућа дозвола, као што је случај на пример са медицинским средствима, које као донацију могу примати или користити здравствене установе, које у складу са чланом 3. ст. 1. т. 8. Закона о медицинским средствима⁹ подлежу одобрењу Агенције за лекове и медицинска средства Србије.

Давалац донације (члан 4)

ЗДХП не ограничава круг давалаца донације, а он је у члану 4. модела предвиђен на најшири могући начин, уз ограничења која су у складу са важећим прописима о спречавању сукоба интереса.

Вредност предмета донације (члан 5)

Имајући у виду да је моделом предвиђена посебна процена потребе и корисности донација, што укључује поређење вредности предмета донације и каснијих евентуалних трошкова одржавања и других трошкова, вредност предмета донације мора бити исказан у уговору о донацији. Из истих разлога, вредност предмета донације треба да буде приказана у финансијским извештајима јавне службе.

Намена донације (члан 6)

Закон о буџетском систему (чл. 45. ст. 1. т. 45) дефинише донацију као наменски бесповратан приход који се остварује на основу писаног уговора између даваоца и примаоца донације. ЗДХП не садржи ту врсту ограничења, те овај модел предвиђа могућност да донација буде како наменски, тако и ненаменски приход (в. и члан 2. модела).

Имајући у виду чињеницу да у пракси може доћи до ситуације у којој давалац донације (посебно ако је она у новцу) не предложи њену намену, у члану 6. овог модела предвиђено је да директор одлучује о намени примљене донације, ако она није унапред одређена.

Такође, како је функционисање јавних служби уређено различитим прописима, што посебно важи за установе чији рад је уређен посебним законима у одговарајућим областима, пријем донација, односно закључење уговора о донацији као и одлучивање о намени донације, може бити условљено сагласношћу оснивача и органа који врши надзор над радом јавне службе (као што је случај нпр. са центрима за социјални рад који морају прибавити сагласност министарства надлежног за послове социјалне заштите) или то може бити ограничено на неки други начин. На пример, Законом о основама система образовања и васпитања (у даљем тексту: ЗОСОВ)¹⁰ предвиђено је да

⁸ Службени гласник РС, бр. 26/2001, 45/2002 (СУС), 80/2002 (др. закон), 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 (УС), 47/2013, 68/2014 (др. закон), 95/2018, 99/2018 (УС).

⁹ Сл. гласник РС, бр. 105/2017.

¹⁰ Службени гласник РС, бр. 88/2017, 27/2018 (др. закон), 10/2019.

савет родитеља (који је један од органа установе) разматра намену коришћења средстава од донација, што значи да директор предшколске установе, школе или друге образовне установе мора, приликом одлучивања о намени донације, консултовати и овај орган (в. чл. 120. ст. 6. т. 6. ЗОСОВ).

Ако јавна служба има више организационих јединица (нпр. подручних или деконцентрисаних јединица), могуће је да донација буде унапред опредељења у корист једне од њих.

Предлог за давање донације (члан 7)

Поступак одобравања донације почиње предлогом за давање донација, након које следи поступак оцене, односно анализе оправданости и исплативости донације (в. чл. 8. и 9).

Оправданост и исплативост донације (чл. 8. и 9)

У члану 8. дефинисано је шта се сматра оправданом, односно исплативом донацијом, а у члану 9. предвиђен је поступак за оцену оправданости и исплативости.

Критеријуми који се користе приликом анализе оправданости и исплативости донације засновани су на критеријумима економски најповољније понуде из члана 85. ст. 2. ЗЈН, а у ст. 5. члана 9. модела дати су критеријуми који посебно треба да буду анализирани.

Комисију за оцену оправданости и исплативости донације именује директор установе, и она му доставља анализу са мишљењем о оправданости и исплативости донације.

Одлука о предлогу донације и уговор о донацији (чл. 10 - 11)

На основу анализе оправданости и исплативости, директор, као орган руковођења јавном службом, доноси одлуку о прихватању донације, односно о закључењу уговора о донацији.

Као што је већ наведено (у тексту образложења уз члан 6. модела) коначна одлука о закључењу уговора о донацији може, посебним прописима, бити условљена још неким кораком у процедури, па је имајући то у виду у ставу 2. члана 10. наведено да директор то чини у складу са прописима који уређују донације и прописима који уређују рад јавне службе.

У случају супротне одлуке, о томе се обавештава предлагач донације.

Чланом 11. предвиђена је типична садржина уговора о донацији.

Евиденција о донацијама (чл. 12 и 15)

У циљу обезбеђења јавности поступања јавне службе у вези са пријемом и реализацијом донација, јавна служба води одговарајуће евиденције о закљученим уговорима, анализама оправданости и исплативости донација и извештаја о реализацији и коришћењу донација. Ти подаци се објављују на веб презентацији јавне службе.

У завршним одредбама модела предвиђен је рок у коме директор јавне службе именује запослене задужене за вођење тих евиденција, односно за уношење података о ранијим донацијама (в. чл. 15. модела).

Извештавање и надзор над применом акта (чл. 13 и 14)

У складу са ранијим одредбама, намена донације се или одређује уговором о донацији или одлуком директора јавне службе. Ставом 1. члана 13. модела предвиђено је стога да је јавна служба дужна да донацију користи наменски, у складу са уговором о донацији. У случају ненаменског коришћења донације, то може имати последице у погледу важења уговора (нпр. давалац донације могао би, у складу са прописима о

облигационим односима тражити раскид уговора или повраћај донације), а може повући и последице предвиђене прописима о положају запослених у јавним службама. Нпр. Закон о запосленима у јавним службама¹¹ предвиђа да незаконито, ненаменско или неодговорно коришћење и располагање финансијским и другим средствима и опремом јавне службе може бити разлог за отказ (чл. 143. ст. 1. т. 3. Закона).

Одговарајући извештаји о реализацији и коришћењу донације достављају се даваоцу донације и оснивачу, односно органу који врши надзор над радом јавне службе. Ако даље коришћење предмета донације изискује додатне трошкове, оснивач се о томе посебно извештава (чл. 13. ст. 4. модела).

Имајући у виду детаљне одредбе Закона о буџетском систему које уређују систем финансијског управљања и контроле, модел упућује на примену тог система када је у питању надзор на спровођењем пријема и реализације донација (члан 14).

¹¹ Службени гласник РС, бр. 113/2017, 95/2018.