

## Donacije organima javne vlasti:

Transparentnost i pristup informacijama od javnog značaja

# DONACIJE ORGANIMA JAVNE VLASTI: TRANSPARENTNOST I PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Autori:

Jovan Nicić i Ana Arsenijević Momčilović

Koizdavači:

Partneri za demokratske promene Srbija i Pravni skener

Prelom, lektura i korektura:

Tamara Ljubović

Oktobar 2019.



Ova publikacija objavljena je uz finasijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo su odgovorni Partneri Srbija i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.

\*\*\*

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

## Sadržaj:

Uvodne napomene .....	4
Normativni i strateški okvir .....	5
Transparentnost i pristup informacijama od javnog značaja u oblasti donacija organima javne vlasti .....	8
Preporuke.....	9
Preporuke na normativnom nivou .....	9
Preporuke na operativnom nivou .....	9

## Uvodne napomene

Donacije predstavljaju namenski bespovratni prihod organa javne vlasti na centralnom, pokrajinskom ili lokalnom nivou, koji se ostvaruje na osnovu pisanog ugovora između davaoca donacije i organa javne vlasti - korisnikadonacije.<sup>1</sup> Organi javne vlasti mogu dobijati donacije od građana i privrednih subjekata u robi, raznim vidovima usluga, novcu, hartijama od vrednosti, kao i imovinskim i drugim pravima, dok njihov predmet ne mogu biti duvan i duvanske prerađevine, alkoholna pića i putnički automobili.<sup>2</sup>

Tokom 2016. godine otkriveno je da je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja zahtevalo i dobilo donaciju od kompanije *Jura* u vidu dva automobila čija je vrednost iznosila 30.000 evra.<sup>3</sup> Bivši zaposleni i predstavnici sindikata u više navrata su upućivali prijave na račun uslova rada u ovoj kompaniji, ali Inspekcija rada nije reagovala, što se dovelo u vezu sa pomenutom donacijom. Ubrzo nakon ovog slučaja, zahvaljujući primeni mehanizma pristupa informacijama od javnog značaja, objavljeno je da je beogradska komunalna policija dobila donacije od više privrednih subjekata, među kojima je i poklonjenih 50 tablet računara od kompanije *Moj kiosk*.<sup>4</sup>

Pomenuti slučajevi aktuelizovali su pitanja opravdanosti zakonske mogućnosti da privredni subjekti daju donacije organima javne vlasti koji bi trebalo da kontrolišu njihov rad, nedostatka transparentnosti podataka o zaključivanju i realizaciji ugovora o donacijama, kao i nepostojanja kontrolnih i nadzornih mehanizama u tim procesima.

---

<sup>1</sup>Videti član 2. Zakona o budžetskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018 i 31/2019).

<sup>2</sup> Videti član 2. Zakona o donacijama i humanitarnoj pomoći ("Sl. list SRJ", br. 53/2001, 61/2001 - ispr. i 36/2002 i "Sl. glasnik RS", br. 101/2005 - dr. zakon).

<sup>3</sup><https://insajder.net/sr/sajt/tema/1005/Jura-za-Insajder-Donacija-automobila-Ministarstvu-rada-ali-na-zahtev-Ministarstva.htm>

<sup>4</sup><https://insajder.net/sr/sajt/komunalci/1404/Komunalna-policija-prima-donacije-i-od-onih-koje-bi-trebalo-da-kontroli%C5%A1e.htm>

## Normativni i strateški okvir

Oblast donacija organima javne vlasti u Srbiji regulisana je Zakonom o donacijama i humanitarnoj pomoći (u daljem tekstu: Zakon), koji je donet još 2001. godine, a potom menjan 2002. i 2005 godine. Zakon sadrži pravila o slobodnom uvozu robe i usluga po osnovu donacija i robe i usluga koje se kupuju iz sredstava dobijenih od donacija; korišćenju povlastice oslobođenja od plaćanja carine; kontroli koju vrši Uprava carina; postupanju sa devizama primljenim po osnovu donacije, kao i kaznene odredbe.

S druge strane, **Zakon nereguliše niz značajnih pitanja sa stanovišta principa dobrog upravljanja i sprečavanja zloupotreba u oblasti kontrole prijema i realizacije donacija.** Konkretno, ne postoje zakonska pravila o:

- a) uslovima za davanje donacija organu javne vlasti kako bi se izbegao sukob interesa, tj. uticaj na zakonitost, nepristrasnost i objektivnost rada tog organa;
- b) uspostavljanju kontrolnih mehanizama za ispitivanje opravdanosti i isplativosti predloženih donacija organima javne vlasti;
- c) postupku praćenja namenskog korišćenja sredstava donacija u svakom konkretnom slučaju.

Ovi nedostaci u normativnom okviru omogućavaju, pre svega, da privredni subjekti daju donacije organima javne vlasti koji bi trebalo da kontrolišu njihov rad ili odlučuju o njihovim pravima o obavezama. Na taj način, davaoci donacija mogu sebi obezbediti povlašćen položaj ili izbegavanje sankcija u slučaju da predviđena kontrola utvrdi da je bilo nepravilnosti u njihovom radu. Međutim, iako ova mogućnost ne dovodi nužno do zloupotreba, ona svakako narušava integritet organa javne vlasti, poverenje javnosti u njihov rad i njihovo zakonito, nepristrasno i profesionalno postupanje u odnosu prema davaocima donacije.

U nekim slučajevima donacija organu javne vlasti može biti neopravdana- ako njena namena, odnosno način korišćenja ne odgovara potrebama korisnika donacije. Takođe, donacija može sa sobom nositi skrivene troškove koji prevazilaze njenu vrednost, naročito ako se radi o robi koja zahteva održavanje i povezane troškove (na primer, ažuriranje softvera i nabavka specifične opreme). Ukoliko ne postoje interni i eksterni mehanizmi čiji bi zadatak bio da u svakom konkretnom slučaju ispituju da li je predložena donacija potrebna i isplativa, moguće je da dođe do nesvrshodnog trošenja i zloupotrebe sredstava iz budžeta organa javne vlasti. Dodatno, ovakva situacija može dovesti do toga da davalac donacije, čije korišćenje zahteva održavanje i nabavku specifične opreme, obezbedi sebi povlašćen i nekonkurentan položaj kod organa javne vlasti koji takvu donaciju prihvati.

Pored pomenutih pitanja, za sprečavanje zloupotreba i zaštitu javnog interesa u ovoj oblasti od posebnog značaja je transparentnost podataka o svim ugovorenim donacijama, njihovoj opravdanosti i isplativosti, kao i o njihovom korišćenju. Međutim, **postojeća zakonska pravila ne pružaju garancije za obezbeđivanje transparentnosti, tj. ne predviđaju obavezu organa javne vlasti da redovno objavljuju ugovore, kao i da pripremaju i objavljuju obrazložene analize opravdanosti i isplativosti prijema predloženih donacija, te izveštaje o njihovoj realizaciji.** Umesto toga, Zakon predviđa da Uprava carina vodi evidenciju o robi koja je predmet donacije, dok Narodna banka Srbije objavljuje Pregled inostranih donacija uplaćenih u korist državnih organa i organizacija preko računa.

Značaj adekvatnog regulisanja oblasti donacija organima javne vlasti prepoznat je prilikom donošenja strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcijena centralnom nivou - Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2013-2018. godina i pratećeg Akcionog plana - jedino u oblasti zdravstva. Konkretno, jedna od mera predviđenih pomenutim akcionim planom jeste izmena Zakona, tako da se jasnim i transparentnim pravilima uredi oblast donacija medicinskih aparata, lekova i medicinskih sredstava, kao i da se uvede obaveza kod donacija u zdravstvu za formiranje komisije koja će procenjivati opravdanost, troškove i isplativost donacija.<sup>5</sup> Iako su prema ovim dokumentima izmene Zakona trebalo da budu donete do kraja 2018. godine, još uvek nema informacija da je otpočeo rad na pripremi njihovog nacrtu. U Izveštaju o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji i Revidiranog Akcionog plana za njeno sprovođenje za 2018. godinu, u pogledu sprovođenja pomenute mere, napomenuto je da je Ministarstvo zdravlja izvestilo da su izmene Zakona o donacijama i humanitarnoj pomoći u nadležnosti Ministarstva finansija. S druge strane, još u junu 2016. godine, nakon objavljivanja podataka o slučaju *Jura*, Agencija za borbu protiv korupcije uputila je Inicijativu za dopune Zakona o donacijama i humanitarnoj pomoći Ministarstvu finansija i Generalnom sekretarijatu Vlade.<sup>6</sup> Iako ova inicijativa sadrži preporuke za otklanjanje pomenutih rizika za nastanak zloupotreba i nedostataka, Ministarstvo finansija i Vlada još uvek nisu reagovali povodom nje.<sup>7</sup>

Pitanje prijema i realizacije donacija organima javne vlasti našlo je svoje mesto i u lokalnim antikorupcijskim planovima. Naime, na osnovu Modela Agencije za borbu protiv korupcije<sup>8</sup>, jedinice lokalne samouprave su počele da usvajaju lokalne antikorupcijske planove od sredine 2017. godine, u skladu sa obavezama iz Akcionog plana za Poglavlje 23.<sup>9</sup> Oblast prijema i realizacije donacijaprepoznata je u Modelu Lokalnog antikorupcijskog plana kao jedna od oblasti koja je posebno rizična za nastanak korupcije na lokalnom nivou, pa je predviđeno pet mera za upravljanje prethodno pomenutim rizicima. Konkretno, imajući u vidu da je nepoznato da li će i kada doći do izmena zakonskih rešenja, Model Lokalnog antikorupcijskog plana sugerisao je jedinicama lokalne samouprave da svojim aktima:

- a) uspostave kontrolne mehanizme za ispitivanje opravdanosti i isplativosti donacija lokalnim organima javne vlasti;
- b) uspostave mehanizme za praćenje namenskog korišćenja sredstava donacija;
- c) propišu obavezu prethodnog utvrđivanja postojanja sukoba interesa u vezi prijema donacije;
- d) predvide obavezu korisnika da izrađuje i objavljuje izveštaje o realizaciji donacije;
- e) utvrde obavezu formiranja jedinstvene javne evidencije koja bi sadržala podatke o svim donacijama i njihovom korišćenju, čime bi se značajno unapredila transparentnost ovog procesa.

---

<sup>5</sup>Revidirani Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, 2016, str. 52, dostupno na: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Revidirani-Akcioni-plan-za-sprovođenje-Strategije-usvojen-30062016.pdf>

<sup>6</sup>Agencijazaborbuprotivkorupcije, Inicijativa za dopune Zakona o donacijama i humanitarnoj pomoći, jun 2016, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Inicijativa-za-dopune-Zakona-o-donacijama-i-humanitarnoj-pomoci-080616.pdf>

<sup>7</sup>Agencija za borbu protiv korupcije, Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji i Revidiranog Akcionog plana za njeno sprovođenje za 2018. godinu, mart 2019, str. 85, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/04/ACAS-strategija-web.pdf>

<sup>8</sup>Agencija za borbu protiv korupcije, Model lokalnog antikorupcijskog plana za jedinice lokalne samouprave, april 2017, dostupno na <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/04/Model-LAP-04042017.pdf>

<sup>9</sup>Republika Srbija – Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, Akcioni plan za Poglavlje 23, april 2016, oblast 2.2.10, str. 193. i 194, dostupno na <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

U skladu sa pomenutim preporukama iz Modela lokalnog antikorupcijskog plana, ne čekajući zakonske izmene, pojedine jedinice lokalne samouprave su utvrdile i donele skupštinske odluke o kontroli prijema i realizacije donacija.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Na primer, Skupština grada Sombora je donela Odluku o kontroli prijema i realizacije donacija u junu 2019, dostupno na <https://www.sombor.rs/dokumenti-organa-grada/akti-organa-grada/skupstine/odluke/odluka-o-kontroli-prijema-i-realizacije-donacija-budzetu-grada-sombora-10-06-2019/>

## Transparentnost i pristup informacijama od javnog značaja u oblasti donacija organima javne vlasti

U odsustvu jasno definisane zakonske obaveze, u Srbiji još uvek ne postoji praksa objavljivanja ugovora o donacijama koje zaključuju organi javne vlasti sa privrednim subjektima, niti podataka o realizaciji tih ugovora. **Drugim rečima, bez obzira na opisane rizike od nastanka zloupotreba i nanošenja štete budžetu, na centralnom nivou ne postoje pravila koja bi obezbedila informisanost građana o donacijama organima javne vlasti.**

Prema uporednoj praksi, transparentnost u oblasti prijema i realizacije donacija organima javne vlasti podrazumeva uspostavljanje javno dostupnih evidencija zaključenih ugovora o donacijama, obrazloženih analiza opravdanosti i isplativosti prijema predloženih donacija i izveštaja o njihovoj realizaciji. Međutim, u Srbiji to još uvek nije slučaj.

Kao i u drugim oblastima, za transparentnost donacija organima javne vlasti je pored objavljivanja dokumenata i podataka značajno i postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja obavezuje sve potencijalne korisnike donacija, tj. organe javne vlasti. Drugim rečima, svi organi javne vlasti imaju obavezu da dostave tražene informacije i kopije dokumenata koji se tiču prijema donacija ili da odbiju zahtev rešenjem i to obrazlože zaštitom nekog pretežnijeg interesa. Pored ostalih, to mogu biti zaštita poslovnih i drugih tajni ili zaštita privatnosti pojedinaca. Prema pregledu rešenja Poverenika donetih u 2017. i 2018. godini, koja nisu izvršena ili po kojima organ vlasti nije dostavio obaveštenje da je postupio po naloga iz rešenja, u ove dve godine bio je samo jedan predmet koji se ticao podataka o primljenim donacijama organa javne vlasti. U tom predmetu, tražene su informacije o primljenim donacijama i sponzorstvima privrednog društva Air Srbija za period od tri godine (od 2014. do 2016) .

Ovi podaci, kao i činjenica da se prema javno dostupnim podacima samo nekoliko organizacija civilnog društva i medija bavilo istraživanjima o problemima vezanim za kontrolu prijema i realizacije donacija, ukazuju da ne postoji dovoljno interesovanje javnosti za ovu temu.

Istraživanje Pravnog skenera, objavljeno u aprilu 2019. godine, predstavlja jedno od retkih koje je za svoju temu imalo donacije organima javne vlasti, tačnije zdravstvenim ustanovama. Korišćenjem mehanizma pristupa informacijama od javnog značaja, odabranim zdravstvenim ustanovama zatraženi su podaci o doniranim medicinskim aparatima. Od ukupno 49 odabranih zdravstvenih ustanova, njih 40 je dostavilo zatražene podatke, dok devet to nije učinilo. Ujedno, ovo istraživanje je pokazalo da od odabranih zdravstvenih ustanova samo jedna ima dostupnu evidenciju o dobijenim donacijama na svojoj internet prezentaciji. Konkretno, Opšta bolnica u Zrenjaninu ima javno dostupnu evidenciju koja sadrži podatke o nazivu davaoca donacije, predmetu i vrednosti donacije bez PDV, razvrstane po godinama, počev od 2012.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>Videti <http://bolnica.org.rs/2019-2/>



## Preporuke

Polazeći od predstavljenih nalaza, formulisane su tri grupe preporuka – na normativnom nivou, na operativnom nivou i one koje su upućene organizacijama civilnog društva.

### Preporuke na normativnom nivou

*Za Ministarstvo finansija, Vladu i Narodnu skupštinu:*

- Na osnovu smernica iz inicijative Agencije za borbu protiv korupcije, izmeniti i dopuniti Zakon o donacijama i humanitarnoj pomoći, tako da se, pored ostalog, propiše obaveza organa javne vlasti da redovno objavljuju ugovore o donacijama, obrazložene analize opravdanosti i isplativosti prijema predloženih donacija i izveštaje o njihovoj realizaciji.

*Za zajednice lokalne samouprave:*

- U skladu sa definisanim merama i aktivnostima iz lokalnih antikorupcijskih planova, odlukama skupština jedinica lokalne samouprave regulisati oblast kontrole prijema i realizacije donacija, čime bi se, pored ostalog, značajno unapredila transparentnost ovog procesa na lokalnom nivou.

### Preporuke na operativnom nivou

*Svim organima javne vlasti:*

- Na internet prezentacijama organa javne vlasti uspostaviti javno dostupne evidencije, u okviru kojih će se redovno objavljivati svi relevantni podaci o zaključenim ugovorima o donacijama, njihovom sprovođenju i nadzoru nad njihovim sprovođenjem, uključujući tu same ugovore, obrazložene analize opravdanosti i isplativosti prijema predloženih donacija i izveštaje o njihovoj realizaciji.

*Preporuke organizacijama civilnog društva:*

- Istraživati donacije organima javne vlasti sa akcentom na pitanjima sukoba interesa, opravdanosti i isplativosti predloženih donacija, kao i namenskog korišćenja sredstava donacija. Ova istraživanja se mogu sprovoditi na osnovu analize podataka prikupljenih korišćenjem mehanizma pristupa informacijama od javnog značaja; pretragom internet prezentacija organa javne vlasti i kroz intervju sa predstavnicima relevantnih subjekata.
- Redovno informisati javnost o donacijama organima javne vlasti, kao i nalazima sprovedenih istraživanja sa akcentom na posledice koje neopravdane i nenamenske donacije mogu imati na kvalitet života građana.
- Uspostaviti saradnju organizacija civilnog društva koje su aktivne u oblasti borbe protiv korupcije i promovisanju transparentnosti i participativnosti na celoj teritoriji Srbije sa organizacijama koje su aktivne u svojim lokalnim zajednicama. Ova saradnja treba da se zaniva na principu razvijanja kapaciteta lokalnih organizacija civilnog društva za praćenje donacija organima javne vlasti i zagovaranju veće transparentnosti podataka o prijemu i realizaciji ovih donacija.

