

АНАЛИЗА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ЗА ДОНАЦИИ И СПОНЗОРСТВА ВО ЈАВНИТЕ ДЕЈНОСТИ 2007-2011



Во соработка со
Европскиот центар
за непрофитно
право (ЕЦНЛ)

Проект: Креирање на партиципативни механизми
за развој на законската рамка која овозможува
финансиска одржливост на граѓанските
ораганизации.

Проектот е финансиран од Европската унија

Скопје
март 2012 г.

Издавачи: Здружение „Конект“ и Европски центар за непрофитно право (ЕЦНЛ)

Уредник: Никица Кусиникова

Автори: Никица Кусиникова, Конект
Катерина Хаџи-Мицева Еванс, ЕЦНЛ
Александар Николов, Претседател на Национално Координативно тело за ООП

Лектура: Јордана Шемко-Георгиевска

Проект: Креирање на партиципативни механизми за развој на законската рамка која овозможува финансиска одржливост на граѓанските организации.

Проектот е финансиран од Европската унија

„Оваа публикација е изготвена со помош на Европската унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Здружението „Конект“ и на никаков начин не ги рефлектира гледиштата на Европската унија.“



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Анализата е овозможена со великодушната поддршка на американскиот народ преку Американската агенцијата за меѓународен развој (УСАИД). Содржината е одговорност на авторот и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на САД.

ЗА ПУБЛИКАЦИЈАТА

Оваа публикација има за цел да даде осврт на досегашното искуство од примената на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности во РМ. Таа е наменета да послужи како почетна студија и се очекува да биде ползувана од страна на институциите и другите засегнати страни во претстојниот процес на ревизија на законот. Дополнително, анализата ќе биде користена од Конект и ЕЦНЛ во процесот на консултации со засегнатите страни во процесите на подобрување на законската рамка за донации и спонзорства.

Покрај конкретниот преглед на постоечкиот Закон, анализата вклучува поширок осврт и препораки во однос на прашањето на даночниот третман на донациите и спонзорствата кои можат да се користат и во идните анализи и ревизии на законската регулатива поврзана со ова прашање.

Тематски, анализата се стреми на јасен начин да ги прикаже примената на Законот и неговото влијание поради што е соодветна за користење од страна на пошироката публика. Конект и Европскиот центар за непрофитно право (ЕЦНЛ) им стојат на располагање за поддршка на сите читатели во понатамошно осознавање на оваа проблематика.

Оваа анализа немаше да се реализира без вклучување и поддршка на корисниците на законот и институциите одговорни за негово

спроведување. Пред сè, им благодариме на претставниците на бројните здруженија, фондации, деловни субјекти и институции кои се вклучија во истражувањето и во јавните дебати и го споделија своето искуство во користењето на Законот. Особено им благодариме на соработката на надлежните лица во Министерството за правда, Министерството за финансии, Управата за јавни приходи и Националното Координативно тело за ООП кои несебично ни помогнаа со својата експертиза подобро да ги разбереме сите аспекти на регулативата и нејзината примена во практика. На крајот, благодарност до нашите донатори, Европската унија и УСАИД со чија поддршка се изготви и публикува анализата.

Никица Кусникова
Конект

Катерина Хаџи-Мицева Еванс
Европски центар за непрофитно право

KOHEKT

QADIRATLILAR

W OYALLESHTIRMA

QADIRATLILAR



ЗА КОНЕКТ

Конект е здружение на граѓани чија мисија е поттикнување и промовирање на филантропијата и општествената одговорност насочена кон долгорочен развој. Во оваа насока, креирањето на поттикнувачка законска рамка во оваа област е во фокусот на делувањето на организацијата.

Во доменот на филантропијата, мисијата организацијата ја остварува преку:

- » Поддршка на деловните субјекти, без оглед на големината, да донираат и вложуваат во заедницата стратешки и со долгорочно влијание;
- » Поттикнување на поединците и семејствата да донираат и волонтираат мудро и обмислено;
- » Поттикнување на луѓето насекаде низ МК да ги осмислат своите донации – и малите донации кога се здружени можат да променат многу;
- » Подигнување на свеста за потенцијалот на филантропијата да постигне вистинско влијание во општеството.

Во доменот на општествената одговорност на претпријатијата, мисијата се остварува преку:

- » Поддршка на деловните субјекти, без оглед на големината, да ги интегрираат принципите на општествената одговорност во својата деловна стратегија и практика. Веруваме дека кога ООП се интегрира во бизнис стратегијата, му овозможува на претпријатието зголемена продуктивност, иновативност и долгорочен одржлив развој;

- » Подигнување на свеста за важноста на општествената одговорност на претпријатијата за одржливиот развој како на деловните субјекти така и на општеството.

Активностите на Конект вклучуваат:

- » директни консултации и услуги на претпријатијата, поединците и нивните семејства;
- » застапување за законска рамка и опкружување кое ќе ја поттикнува филантропијата и општествената одговорност на претпријатијата;
- » анализи, истражувања и подготовка на извештаи;
- » споделување на добри практики и споредбени искуства;
- » фацилитирање на партнерства помеѓу деловниот и граѓанскиот сектор;
- » градење на капацитетите на претпријатијата, граѓанските организации и институциите.

Во работењето, особено внимание се посветува на поддршката во градењето на суштински и продуктивни меѓусекторски партнерства помеѓу претпријатијата и непрофитните организации, јавните институции и заедниците.

Конект е заменик член во Националното координативно тело за ООП на МК и претседавач на Комитетот за ООП на Американската стопанска комора во МК. Конект ја обавува функцијата на Секретаријат на македонската Мрежа на Глобалниот договор и контакт точка на Регионалната мрежа за ООП за мали бизниси за Централна, Јужна и Југоисточна Европа.

СОДРЖИНА

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	5
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	6
ВОВЕД.....	9
ОПФАТ НА АНАЛИЗАТА И МЕТОДОЛОШКИ ПРИОД.....	9
СОДРЖИНА НА АНАЛИЗАТА.....	10
I. КОНТЕКСТ.....	11
РЕЛЕВАНТНОСТ И ДОСЕГАШНА ПРИМЕНА НА ЗАКОНОТ.....	12
ПОЗИТИВЕН ПРИОД НА ЗАКОНОТ.....	15
II. ДЕФИНИРАЊЕ И ТОЛКУВАЊЕ НА КЛУЧНАТА ТЕРМИНОЛОГИЈА.....	16
2.1. ДЕФИНИРАЊЕ НА ДОНАЦИИТЕ И СПОНЗОРСТВАТА.....	16
2.2. ДЕФИНИРАЊЕ НА ЈАВЕН ИНТЕРЕС И ЈАВНА ДЕЈНОСТ	17
2.3. ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРИМАТЕЛИТЕ И КОРИСНИЦИТЕ НА ДОНАЦИИТЕ/ СПОНЗОРСТВАТА	34
2.4. ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРОМОЦИЈА И РЕКЛАМА	41
III. ПРОЦЕНКА НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ПРОЦЕДУРА ЗА ПОТВРДА НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС И РЕАЛИЗАЦИЈА НА ДАНОЧНИТЕ ПОТТИКНУВАЊА	44
3.1. ПОСТОЕЧКА СОСТОЈБА.....	44
3.2. ПРЕДИЗВИЦИ ВО РЕАЛИЗИРАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ПРОЦЕДУРА	46
3.3. ПРЕПОРАКИ ВО ОДНОС НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ПРОЦЕДУРА	49
IV. ОБЕМ НА ПОСТОЕЧКИТЕ ДАНОЧНИ ПОТТИКНУВАЊА И ПРЕДИЗВИЦИ ВО НИВНАТА ПРИМЕНА	55
4.1. ПОСТОЕЧКА СОСТОЈБА.....	55

4.2. ПРЕДИЗВИЦИ И ВЛИЈАНИЕ НА ПРЕДВИДЕНИТЕ ДАНОЧНИ ПОТТИКНУВАЊА.....	58
4.3. ПРЕПОРАКИ.....	62
V. ЕВИДЕНТИРАЊЕ, ИЗВЕСТУВАЊЕ, КОНТРОЛА И ПРЕКРШОЧНИ ОДРЕДБИ НА ДОНАЦИИТЕ И СПОНЗОРСТВОТА КОИ СЕ ПРЕДМЕТ НА ДАНОЧНИ ПОТТИКНУВАЊА.....	66
5.1. ПОСТОЕЧКА СОСТОЈБА.....	66
5.2. ПРЕДИЗВИЦИ.....	67
5.3. ПРЕПОРАКИ.....	71
VI. ПРЕПОРАКИ ЗА ИЗМЕНИ ВО ОДРЕДБИТЕ НА ЗАКОНОТ	74
АНЕКС 1 – ЗАКОН ЗА ДОНАЦИИ И СПОНЗОРСТВА ВО ЈАВНИТЕ ДЕЈНОСТИ	83
АНЕКС 2 – ЗАКЛУЧОЦИ ОД НАДЗОРНА РАСПРАВА НА КОМИСИЈАТА ЗА КУЛТУРА ПРИ СОБРАНИЕТО НА РМ	93
АНЕКС 3 – ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ОД МЕЃУСЕКТОРСКИТЕ ФОРУМИ.....	96

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ГО	Граѓански организации
ДДВ	Данок на додадена вредност
ЕУ	Европска унија
ЕЦНЛ	Европски центар за непрофитно право
ЗДСЈД	Закон за донации и спонзорства во јавните дејности
ЗЗФ	Закон за здруженија и фондации
ОЛИ	Организации од јавен интерес
ПДД	Персонален данок на доход
ПДД-ГДП	Образец на годишната даночна пријава за ПДД
УП	Управа за јавни приходи
УСАИД	Американска агенција за меѓународен развој

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Донациите и спонзорствата задираат во животот на речиси сите граѓани во нашата држава. Според истражувањата, над 70% од граѓаните во МК донираат во текот на годината, како и повеќе од половината од претпријатијата. Голем дел на граѓаните, лично или преку организациите во кои членуваат биле приматели или даватели на донација или спонзорство. Донациите и спонзорствата претставуваат важен извор на поддршка во решавањето на проблемите во многу области од јавен интерес: образование, спорт, култура, социјала, здравство итн. и се особено значајни за финансиската одржливост на граѓанските организации. Поради ваквиот опфат и влијание на донациите во општеството, многу држави овозможуваат даночни олеснувања со кои се поттикнува филантропската активност на граѓаните и претпријатијата.

Во нашата држава, во 2006 година се донесе Законот за донации и спонзорства во јавните дејности (и изменет во 2008 и 2011). Тој за прв пат, на системски начин овозможи домашни физички и правни лица да добиваат даночни олеснувања за донациите и спонзорствата за цели од јавен интерес. Со оглед на тоа што споредбените и домашните истражувањата покажуваат дека граѓаните и претпријатијата сметаат дека даночните олеснувања се важен стимул за донирање, законот е релевантен и ја оправдува целта за која е донесен. За оние кои донираат, законот овозможува даночни поттикнувања во доменот

на персоналниот данок на доход, данокот на добивка, данокот на додадена вредност и данокот на имот.

Пристапот усвоен во Законот за донации и спонзорства во јавните дејности има позитивни аспекти во смисла на либерален приод во опфатот на приматели и даватели, предметот на донацијата, даночни поттикнувања во доменот на повеќе видови даноци итн. Сепак, и покрај тоа што имаме закон кој формално функционира, практиката покажува дека постојат значителни предизвици во неговото спроведување. Многу од претпријатијата (особено малите и средни) решаваат да не го користат законот иако би сакале, граѓаните исто така речиси и не го користат. На тој начин, законот не им служи на оние за кои е донесен.

Здружението Конект има единствена мисија да ја промовира и поттикнува филантропијата и општествената одговорност насочена кон долгорочен развој. Во оваа насока, креирањето на поттикнувачка законска рамка во овој домен е во фокусот на дејствувањето на организацијата. Во изминатите години, во соработка со Европскиот центар за непрофитно право (ЕЦНП) го следиме спроведувањето на законот и од аспект на корисниците, но и на институциите. Како резултат на овие сознанија, како и на јавните дебати вклучително и на Надзорната расправа организирана од страна на Комисијата за култура во рамки на Собранието, донесена е одлука за измени на Законот истата е вклучена во годишната програма на Владата.

Оваа анализа е продуцирана за потребите на Министерството за правда, на работната група која ќе ги изготвува измените на законот како и за пошироките консултации со засегнатите страни, корисници на законот. Таа дава детален преглед на сегашните законски одредби и дава препораки за нивно ревидирање.

Утврдените проблеми во спроведувањето на законот во најголем дел не се резултат на несоодветна примена на обврските од страна на институциите туку пред сè се должат на самите одредби утврдени со Законот и нивно толкување.

Главните предизвици и препораки за нивно надминување кои произлегуваат од анализата се:

- » **Потребата од ревидирање на дефинициите и толкувањето на клучните терминолоџии:** некои од клучните дефиниции, особено оние за *јавна дејност* и *јавен интерес* не се конзистентни со соодветни критериуми што доведува до предизвици во нивната интерпретација од страна на институциите. Затоа е потребно нивно целосно ревидирање притоа водејќи сметка за нивната усогласеност со другите закони кои ги третираат. Дополнително, дефинициите треба да се јасни за да овозможат соодветно толкување од страна на институциите, но и корисниците на законот.
- » **Административна процедура за потврдување на јавниот интерес и реализирање на даночните олеснувања:** Процедурата по која може да се реализира даночното олеснување е комплицирана од повеќе аспекти. Прво, начинот на кој се потврдува јавниот интерес го става товарот на процедурата врз давателот наместо врз примателот (кој има обврска да ја спроведе донацијата или пак спонзорството во области од јавен интерес). Второ, наметнува значителни обврски за документи и претходни одобрувања вклучително и задолжителен писмен договор и барање за решение за секоја поединечна донација или спонзорство што го усложнува администрирањето и кај државната администрација и кај примателите/давателите. Трето, долгото времетраење на процедурата не соодветствува особено на духот на донациите, кои во практика најчесто се итни и бараат моментална реализација од давателот. Четврто, создава тешкотии и голем административен товар на институциите во реализирање на обврските кои им произлегуваат од законот. Конечно, законското решение доведува до правна несигурност за корисниците на законот како поради вклученоста на голем број органи така и поради непостоењето на детално и конзистентно дефинирање на клучните поими и поконкретни критериуми со што се остава простор за двосмисленост и субјективно толкување на јавниот интерес од страна на одговорните лица.

Во оваа насока, неопходно е целосно ревидирање на постапката и нејзино поедноставување. Тоа може да се реализира преку поврзување на статусот јавен интерес со примателот, што кај здруженијата и фондациите е согласно статусот воведен со новиот Закон за здруженија и фондации¹. Дополнително, ќе се остави можност за двојна процедура за оние приматели кои немаат ваков статус, а сепак реализираат проекти од јавен интерес. Во вториот случај процедурата треба да ја реализира примателот, а не давателот. Притоа би се намалил товарот на државната администрација, бидејќи би се избегнало вклучување на сите надлежни државни органи за секоја поединечна донација и спонзорство. Со воведување на соодветна евиденција од страна на институциите би се избегнала потребата од преобемна документација во секој чекор од реализирањето на даночното поттикнување. Исто така, потребно е ослободување од обврска за склучување на писмени договори за помалите износи особено за индивидуалните донатори.

- » **Нивоата на даночни бенефиции:** Практиката покажува дека одредбите за даночното поттикнување на данокот на персонален доход речиси не се применуваат поради: 1) толкувањето на терминологијата во одредбата; 2) начинот на кој таа се преточува во годишната даночна пријава; 3) недостаток на реална можност за нејзино ползување од страна на лицата кои остваруваат доход само по основ на плата; 4) ограничувачки нивоа на даночното поттикнување кои не поттикнуваат поголеми нивоа на донација кај лицата со повисоки приходи. Исто така постојат тешкотии во реализирањето на ослободувањето од ДДВ кај телекомуникациските давања. Дополнително, постои потреба од отворање на дискусија за тоа дали постоечките даночни бенефиции се навистина поттикнувачки за давателите, како и колкаво е нивното влијание врз државниот Буџет во насока на нивно ревидирање.
- » **Евидентирање, известување и контрола:** Процесот на известување за дадените и примените донации и спонзорства е премногу обременувачки за корисниците и не е соодветен на целта за која се користи. Предвидениот

¹ Службен весник бр. 52/2010.

систем на контрола е нејасен и не ја идентификува прецизно надлежноста на различните институции во различните аспекти на контрола. Поради ова потребно е ревидирање на системот во насока на: 1) поедноставување на известувањето на давателите и примателите во мерка која е достаточна за УП да ги утврди нивоата на донации и спонзорства кои можат да ги уживаат даночните поттикнувања и 2) прецизирање на улогата на институциите во однос на различните аспекти на контролата (разграничување помеѓу контролата на реализирање на даночното олеснување од контролата врз злоупотребите во користењето на донацијата/ спонзорството од страна на примателот).

Анализата укажува дека се потребни темелни измени во законот кои не само што ќе овозможат негова поедноставена примена туку и ќе ја поттикнуваат културата на донирање во нашата земја. Исто така, ќе го приближат до европските добри регулаторни практики на регулирање на овој тип бенефиции. Притоа, имајќи предвид дека законот допира значителен број на корисници (било како даватели, приматели или институции кои го спроведуваат законот) неопходно е измените на законот да се изготват внимателно, со широк процес на консултации со засегнатите страни.

ВОВЕД

Овој документ има за цел да даде осврт во предизвиците кои произлегуваат од досегашната примена на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности во МК. Анализата го вклучува и аспектот на ефектот на постоечките законски одредби врз поттикнувањето на донирањето/спонзорирањето во активности од јавен интерес. Документот, исто така, нуди и рамка за анализирање на можните решенија во процесот на ревидирање на законот и дава препораки за последователни чекори.

Анализата ќе послужи како почетна студија и се очекува да биде употребена од страна на институциите и од другите засегнати страни во претстојниот процес на ревизија на законот. Таа ќе биде користена како основа за подготвување на препораките за измените на законот.

Во процесот на подготвување на анализата и препораките за измени на законот, земени се предвид и компаративните искуства од другите европски земји.² Следствено, препораките се изготвени имајќи ја предвид позитивната практика во овој домен во другите земји од Европа, но и потребите и спецификите на македонското општество и на законска регулатива.

2 Компаративната анализа е изготвена од страна на експерти од Европскиот центар за непрофитно право паралелно со подготвувањето на анализата на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности во МК.

Опфат на анализата и методолошки приод

Анализата се фокусира на неколку клучни аспекти:

- » Дефинициите во постоечкиот закон со посебен акцент на дефинирањето на јавниот интерес и јавните дејности за целите на даночните поттикнувања;
- » Дефинициите во другите закони кои се однесуваат на јавниот интерес и јавните дејности вклучително и Законот за здруженија и фондации;
- » Дефинициите и критериумите за примателите и давателите кои можат да ги уживаат даночните поттикнувања;
- » Административната процедура за реализирање на даночните поттикнувања;
- » Процедурата за потврдување на јавниот интерес;
- » Постоечките даночни бенефиции и предизвиците во нивната имплементација;
- » Контролата, известувањето и евидентирањето на донациите/ спонзорствата кои уживаат даночни поттикнувања;
- » Опсегот на оптовареноста врз администрацијата и фискалните импликации.

Таму каде што е релевантно, анализата се осврнува и на компаративното искуство од другите европски земји.

Методологијата применета во анализата се базира на квалитативен приод и се состои од преглед на постоечките закони и анализи во овој домен како и екстензивни консултации и интервјуа со засегнатите страни. Поконкретно, методологијата вклучуваше:

- » Анализирање и преглед на постоечките документи поврзани со проблематиката (закони, извештаи, анализи итн.);
- » Анализа на искуства во другите земји во Европа (законска рамка, практики);
- » Целни, полуструктурирани длабински интервјуа со претставници на релевантни засегнати страни и тоа:
(1) претставници на клучните министерства и државни институции (Управата за јавни приходи); (2) претпријатијата со значителни активности на донирање/спонзорирање;

(3) приматели на донации и спонзорства кои имале искуство со користење на законот; Консултации во врска со прелиминарните резултати и препораки со клучните засегнати страни (фокус групи, меѓусекторски форум³).

Претходно обезбедените податоци и консултации со засегнатите страни како дел од тековното работење на Конект се, исто така, искористени во развивањето на заклучоците и препораките.

Содржина на анализата

Документот е организиран во неколку поглавја кои ги следат клучните аспекти опфатени во анализата. По воведот, поглавје 1 се осврнува на контекстот кој го иницираше подготвувањето на оваа анализа. Поголавје 2 дава осврт на постоечките дефиниции во Законот и другите домашни закони со посебен акцент на дефинирањето на јавниот интерес и јавните дејности. Таа, исто така, го опфаќа и дефинирањето на можните приматели и даватели на донации и спонзорства кои уживаат даночни поттикнувања. Во поглавје 3 се анализира административната процедура за реализирање на даночните бенефиции вклучително и начинот на кој се потврдува јавниот интерес и оптоварувањето врз државната администрација. Поголавје 4 ги дискутира постоечките даночни поттикнувања, нивната примена и степенот до кој тие ги поттикнуваат давателите и примателите да го ползуваат законот. Поголавје 5 го опфаќа аспектот на евиденција и контрола на даночните поттикнувања. Во секое поглавје поединечно се дадени насоки и опции за измени на одделните одредби од законот кои ќе овозможат негова зголемена ефективност и ефикасност. Конечно, поглавје 6 нуди опции за измени на законот кои ќе овозможат негова зголемена ефективност и ефикасност.

3 Заклучоците од меѓусекторскиот форум се презентирани во Анекс 3.



I. КОНТЕКСТ

I. КОНТЕКСТ

Законот за донации и спонзорства во јавните дејности беше донесен во април 2006 година⁴, а почна да се применува во 2007 година. Законот, за прв пат, овозможи граѓаните и претпријатијата да добијат даночни олеснувања за донации и спонзорства во области од јавен интерес и тоа на здруженија, фондации и поширок круг на приматели (до тогаш даночни намалувања беа предвидени само за донации кон Црвениот крст и државни институции). Примарната цел на законот е да го поттикне придонесот (преку донациите и спонзорствата) на претпријатијата и граѓаните во области од јавен интерес (образование, култура, социјала, животна средина, здравство, спорт итн.). Преку тоа, се стреми да придонесе за подобрување на животот на граѓаните, здруженијата и фондациите, физичките и правните лица, нивната економска благосостојба и социјална правда. Законот беше предложен од страна на 5 пратеника и поддржан од дополнителни 73 пратеника од сите парламентарни групи.

По донесувањето на Законот, беа донесени и подзаконските акти: 1) Правилник за формата и начинот на издавање на писмена потврда за донации во јавните дејности⁵ и 2) Правилник за спроведување на даночните поттикнувања кај данок на додадена вредност за

⁴ Службен весник бр. 47/06.

⁵ Усвоен од Министерот за правда на 29 ноември 2006 (Службен весник бр. 130/06).

донациите во јавните дејности⁶. Со тоа се заокружи законската рамка неопходна за спроведување на законот. Во јули 2008 година беа донесени Измени на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности кои се однесуваат на прекршочните одредби (глава V од Законот)⁷.

Дополнително, во април 2011 година беа донесени Измени и дополнувања на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности⁸ со што се измени и значително усложни постапката за потврдување на јавниот интерес.

Како резултат на јавните дебати и настапи во медиумите кои „Конект“ ги организираше во првата половина на 2010 година во соработка со Националниот институт за демократија и Институтот за парламентарна демократија, во јуни 2010 година Комисијата за култура при Собранието организираше Надзорна расправа за спроведувањето на Законот. На Надзорната расправа беа поканети претставници на релевантните министерства, експерти, граѓански организации, претставници на деловниот сектор и други засегнати страни да го дадат своето мислење за имплементацијата на законот. Заклучоците од надзорната расправа укажуваат на потребата од подготвување на нов закон кој ќе биде развиен во партиципативен процес со широко учество на засегнатите страни (Анекс 2). Исто така, тие ја истакнуваат потребата од спроведување на подлабинска анализа на влијанието на законот која ќе помогне за развивање на препораки за негово подобрување.

Како резултат, Министерството за правда како надлежно министерство за спроведување и ревизија на законот, формираше мултисекторска работна група која ќе го изработи нацрт-предлогот на измени на Законот. Покрај државните институции, во работната група има и двајца претставници на граѓанските организации. Во подготвувањето на анализата, Конект оствари директна соработка со надлежното Министерство за правда кое го поддржа подготвувањето на ваква анализа за потребите на работната група.

6 Усвоен од Министерот за финансии на 6 јуни 2007 (Службен весник бр. 90/07) и изменет на 10 јуни 2008 година.

7 Службен весник бр. 86/08.

8 Службен весник бр. 51/11.

Релевантност и досегашна примена на Законот

Донациите и спонзорствата претставуваат важен извор на поддршка во решавањето на проблемите во многу области од јавен интерес: образование, спорт, култура, социјала, здравство итн. и се особено значајни за финансиската одржливост на невладините организации. Поради ваквиот опфат и влијание на донациите во општеството, многу држави овозможуваат даночни олеснувања со кои се поттикнува филантропската активност на граѓаните и на претпријатијата.

Иако светските искуства покажуваат дека даночните бенефиции не се примарен мотив за донирањето, тие играат клучна улога во големината и формата на донацијата со што директно влијаат на нивото на локални ресурси кои ќе бидат мобилизирани во областите од јавен интерес. Исто така, даночните поттикнувања влијаат и врз развивањето на културата на донирање⁹.

Истражувањето спроведено од Конект во доменот на донаторските практики покажува дека две третини од граѓаните во нашата земја сметаат дека даночните бенефиции се важен стимул за донирање, што е особено изразен став кај граѓаните со повисоки примања. Претпријатијата, исто така, им придаваат значење на даночните бенефиции – 71% сметаат дека тие се многу важни и дополнителни 18% дека се важни.

Ваквите ставови на граѓаните и претпријатијата ја потврдуваат релевантноста на законско решение кое ќе овозможи даночни бенефиции за оние кои донираат/спонзорираат. Ваквите ставови можат дополнително да се поткрепат и со податоци од УЈП кои говорат дека од воведувањето на даночните поттикнувања во оваа сфера на почетокот на 2007 г., донациите и спонзорствата во јавните дејности бележат континуиран подем.

9 За повеќе видете: “The Legal Environment of Private Philanthropy: International Comparative Survey” by Nilda Bullain, European Center for Not-for-profit Law (www.ecnl.org).

Број на организации донатори и обем на донации¹⁰

	Правни лица- донатори	Промена во однос на 2007 (%)	Дониран износ (денари)	Промена во однос на 2007 (%)
2007	115	0	20 000 651	0
2009	209	+ 82	144 823 958	+ 624
2010, прв квартал ¹	94	+ 227	59 000 329	+ 1080

Сепак, вкупниот обем на донации и спонзорства како и бројот на давателите покриени со Законот се значително помали од вкупното ниво на донации и спонзорства пријавени во годишните сметки на деловните субјекти (види Табела 2). Иако вкупниот обем на донации и спонзорства не е доволно голем да ги задоволи сите потреби во јавните дејности, тие имаат голем потенцијал да го поддржат развојот и проектите на значителен број на здруженија и фондации кои дејствуваат во јавен интерес. Вообичаено во европската практика ова е и примарната цел на даночните поттикнувања – да ги поттикнуваат донациите и спонзорствата кон здруженијата и фондациите имајќи предвид дека останатите јавни установи и институции се финансирани од државниот буџет кој има значително поголем обем за да ги задоволи потребите во јавните дејности. Сепак, имајќи предвид дека во нашата земја потребите во јавните дејности често се значително поголеми од буџетските можности, законот се стреми да го поттикне донирањето и спонзорирањето кон поширок круг на приматели.¹¹

10 Сведочење на директорот на Управата за јавни приходи, г. Горан Трајковски, на собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

11 Податоците за процентуалните промени се однесуваат во однос на една четвртина од бројот на донатори, и износот на донации во 2007 г.

Табела 2. Нивоа на донации и спонзорства пријавени во југишните селски од страна на деловните субјекти¹²

	2007 година (денари)	2008 година (денари)	2009 година (денари)	2010 година (денари)
Број на деловни субјекти кои известиле за донации и спонзорства	847	399	656	2484
Спонзорства и донации - вкупно	438,568,792	473,036,824	425,067,100	500,491,963 (новите обрасци даваат информација само за нивото на спонзорства)
Донации за хуманитарни организации	36,214,224	2,512,341	18,673,977	
Донации на граѓани	5,230,948	3,571,488	10,669,018	
Донации и спонзорства за научни цели	35,085,961	35,819,371	17,916,032	
Спонзорства на културни манифестации	127,472,287	33,124,220	62,989,851	
Спонзорства на спортски клубови	33,125,279	16,854,392	14,526,050	
Други спонзорства и донации	201,440,093	381,155,012	300,383,172	

¹² Податоци добиени од страна на Централниот регистар за потребите на истражување на Конект.

Табела 3. Годишни приходи на здруженијата и фондацииите пријавени во нивните годишни сметки за 2010 година¹³

Забелешка: овие податоци се однесуваат само на оние здруженија и фондации кои доставиле годишна сметка до Централниот регистар.

Вкупно приходи	Број на здруженија	Број на фондации
0-100.000	174	7
100.001-500.000	655	15
500.001-1.000.000	333	5
1.000.001-5.000.000	483	28
5.000.001-10.000.000	104	3
10.000.001-50.000.000	93	16
50.000.001-100.000.000	8	2
Над 100.000.000	4	2
Вкупно здруженија	1854	78

Табела 4. Податоци на Управата за сиречување на перене и финансирање на тероризам

Износ во МКД	Износ во Евра	Вкупен број на организации
0-100.000	0-1.600	9.636
100.001-500.000	1.601 - 8.100	672
500.001-1.000.000	8.101 - 16.300	325
1.000.001-5.000.000	16.301 - 81.300	488
5.000.001-10.000.000	81.301 - 163.000	106
10.000.001-50.000.000	163.001 - 813.000	107
50.000.001-100.000.000	813.000 - 1.630.000	11
Над 100.000.001	над 1.630.000	5
Вкупно :		11.350

¹³ Податоци добиени од страна на Централниот регистар за потребите на истражување на Конект.

Од досегашната примена на законот, според податоците на Министерството за правда како и истражувањето на Конект може да се забележи дека спонзорствата се нешто почести од донациите (до средината на 2010 година 53% од сите поднесени барања се однесувале на спонзорства наспроти 46% на донации). Деловниот сектор е најголемиот давател и тоа јавните претпријатија, трговските друштва и банките. Со исклучок на областа спорт, во најголем дел приматели се јавните установи од областа на образование, здравство и култура. Помалку е застапено донирањето кон останатите здруженија и фондации. Исто така, постои нерамномерна распределба не само кај примателите, туку и во рамки на областите. Така, на пример, во областа образование најмногу се донира во инфраструктурата и во стипендирање додека незначително во науката. Исто така, во областа култура најчесто се поддржуваат манифестации додека многу помалку проекти од областа на археологијата, заштитата на културното наследство итн.

Позитивен приод на законот

Пристапот усвоен во Законот за донации и спонзорства во јавните дејности има позитивни аспекти во смисла на либерален приод во опфатот како на пример:

- » **Широка дефиниција на предметите на донација и спонзорство** – законот овозможува користење на даночни бенефиции при донирање/спонзорирање на пари, добра, услуги, завештанија и други преносни права;
- » **Даночни поттикнувања во доменот на повеќе видови даноци** – законот предвидува даночни бенефиции во доменот на: 1) персоналниот данок на доход, 2) данокот на добивка, 3) данокот на додадена вредност и 4) даноците на имот;
- » **Либерален пристап кон давателите и примателите** - во однос на давателите законот ги опфаќа и физичките и правните лица, домашни како и странски. Примателите можат да бидат домашни и странски правни лица со непрофитен карактер (забрането е единствено давање од претпријатие на друго претпријатие);

- » **Издначување на домашните со странските донатори**
во поглед на уживање на даночни ослободувања по однос на данокот на додадена вредност.

Ваквиот приод дава добра основа за искористување на потенцијалот на локалните ресурси во области од јавен интерес и за поттикнување на филантропската култура во МК.



II. ДЕФИНИРАЊЕ И ТОЛКУВАЊЕ НА КЛУЧНАТА ТЕРМИНОЛОГИЈА

II. ДЕФИНИРАЊЕ И ТОЛКУВАЊЕ НА КЛУЧНАТА ТЕРМИНОЛОГИЈА

Законот за донации и спонзорства во јавните дејности во член 3 има вградено поимник на клучните термини кои се користат во законот. Вградувањето на дефинициите на клучната терминологија е важен сегмент на секој закон бидејќи тој овозможува соодветно толкување на понатамошните одредби. Следствено, недоволно јасно дефинирање на клучните поими понатаму може да доведе до недоразбирања, субјективни толкувања и тешкотии во примената на законот како од страна на државните органи така и од страна на неговите корисници. Поради тоа, анализата дава детален преглед на постоечките дефиниции не само од аспект на Законот туку и начинот на кој тие се во корелација со другите законски прописи во државата.

2.1. ДЕФИНИРАЊЕ НА ДОНАЦИИТЕ И СПОНЗОРСТВОТА

Во Законот се дава соодветна дефиниција за тоа што е донација, а што спонзорство и од страна на засегнатите страни не е идентификуван проблем во користењето на оваа терминологија.

Во насока на дополнување на овие дефиниции, дефиницијата за спонзорство би можела да се дополни со тоа што ќе се потенцира дека условите за промоција на име, фирма и заштитен знак на давателот на спонзорството треба да бидат експлицитно наведени во договорот што всушност ги разграничува договорите за спонзорство од оние за донација (кои треба да се безусловни во смисла на промоција).

2.2. ДЕФИНИРАЊЕ НА ЈАВЕН ИНТЕРЕС И ЈАВНА ДЕЈНОСТ

2.2.1. Постоечки дефиниции во законодавството на МК

Јавниот интерес во Законот не е дефиниран со прецизни критериуми, туку е илустративно определен преку наведување на одреден број дејности чие поддржување и промоција е од интерес за општеството¹⁴. Притоа, оставен е простор јавниот интерес да биде проширен и со други дејности од јавен интерес утврдени со други закони.

Јавните дејности, се, исто така, илустративно определени во Законот преку наведување на одреден број дејности, со оставање простор во овој список да влезат и други дејности од јавен интерес утврдени со други закони, што се смета за добра практика и на европско ниво и кај нас.

Според член 61 став 1 од **Уставот**, Собранието на Република Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт. Оттука тоа е овластено да ги уредува условите за вршење на одделни дејности посебно за оние кои имаат своја специфичност, а се од јавен интерес и во кои се остваруваат одредени уставни права на граѓаните¹⁵. Сепак, во „Уставот не е дефинирано што се подразбира под терминот „јавен интерес“ и врз основа на кои критериуми тој се утврдува со закон“¹⁶.

14 Член 3, став 1, точка 4 од ЗДСЈД.

15 Уставен суд на МК, У. Број: 28/2007-0-0 од 12.9.2007.

16 Уставен суд на МК, У. Број 200/2007-0-0 од 17.12.2008.

Согласно **Законот за јавните претпријатија**¹⁷, член 2 ставовите 1 и 2 од овој закон, дејности од јавен интерес се дејностите или одделни работи од дејностите со кои се остварува јавен интерес. Дејностите од јавен интерес ги вршат јавните претпријатија или друштва на коишто им е доверено вршењето на дејностите од јавен интерес¹⁸. Согласно член 43 од овој закон, дејност од јавен интерес за нашата држава, можат да вршат физички и правни лица врз основа на дозвола. Ставот 2 на овој член од Законот предвидува дека дозвола за вршење на одделни дејности од јавен интерес од страна на физички или правни лица, може да се даде од Владата, односно единицата на локална самоуправа. Од јавното претпријатие се очекува да ги покрива расходите со приходите, но не се очекува нужно да остварува добивка¹⁹. Според стариот Закон за јавните претпријатија кој важел до 2006 година, наместо категоријата „дејност од јавен интерес“ се користела категоријата „стопански дејности од јавен интерес“ односно дејности кои биле „незаменлив услов за животот и работата на граѓаните, за работата на правните лица и на државните органи“.

Согласно **Законот за установите**, установите вршат јавна услуга како дејност која не е подведена под трговските дејности утврдени со закон (*несџојанска дејност*) и која може со закон да биде утврдена како дејност од јавен интерес²⁰. „Јавна услуга“ согласно овој Закон е дејност која ја вршат установите во областа на образованието, науката, културата, здравството, социјалната заштита, детската заштита, инвалидската заштита, како и во други дејности кои со закон се утврдени како јавна услуга. Од наведениот список воочливо е дека установите се формираат заради вршење на дејности од јавен интерес во одредени области.²¹

Законот за здруженија и фондации (52/2010) таксативно ги одредува дејностите од јавен интерес, но важно е дека остава можност со други закони да се определат и дополнителни дејности од јавен

17 Закон за јавните претпријатија (38/1996, 6/2002, 40/2003, 49/2006, 22/2007 и 83/2009).

18 Во Законот како синоним се употребува и поимот „услуги од јавен интерес“.

19 Уставен суд на МК, У. Број 48/2010-0-0 од 22.12.2010.

20 Член 2, став 1, точка 21 и член 3 од Законот за установите (32/2005, 120/2005 и 51/2011).

21 Уставен суд на МК, У. Број 88/2005-0-0 од 7-12.2005.

интерес. Во член 74 од Законот експлицитно се наведени следниве дејности од јавен интерес:

- » развој на демократијата, граѓанското општество и човековите права,
- » помош и заштита на лица со физички или со ментален хендикеп, лица со попреченост во развојот и лица со посебни потреби,
- » заштита на деца и младинци,
- » заштита на маргинализирани лица и нивно социјално вклучување,
- » заштита од злоупотреба на дрога, сексуално преносливи болести, малолетничка деликвенција, алкохолизам, проституција и трговија со луѓе,
- » здравство, унапредување на здравјето и медицинска грижа,
- » уметност, култура и заштита на културното наследство,
- » аматерски спорт,
- » заштита на животната средина и одржлив развој,
- » локален и инфраструктурен развој,
- » наука, образование и обука во образовниот процес,
- » развој на етиката и моралот,
- » хуманитарна и социјална помош, намалување на сиромаштијата,
- » справување со елементарни непогоди,
- » заштита и грижа за животните,
- » заштита на потрошувачите,
- » унапредување на добротворството и волонтерството.

Законот првпат го воведува поимот „организација од јавен интерес“ во македонското законодавство. Здружение, фондација, сојуз и организационен облик на странска организација можат да се стекнат со статус од јавен интерес ако вршат дејности од јавен интерес, спроведување на програми и проекти на централно и/или локално ниво (самостојно или во соработка со органите на државната управа и органите на општините, општините во градот Скопје и градот

Скопје), како и користење на финансиски средства за реализација на активностите.

За да се здобие со статус на организација од јавен интерес здружението или фондацијата мора биде регистрирана и главната приходна шифра во нејзиното работење да биде дејност од јавен интерес. Целите на организацијата, работењето и дејствувањето мора да бидат насочени кон пошироката јавност и кон интересите на заедницата. Организацијата мора да има орган за надзор, потребни кадровски капацитети, правила за спречување на судирот на интереси и обезбедување на јавност и транспарентност во работењето, и да има имот или годишен приход од најмалку 1500 евра. Организација која ги исполнува овие услови може да поднесе барање за добивање статус на организација од јавен интерес до Комисијата за организации со статус од јавен интерес.

Воочлива е неусогласеноста на Законот за донации и спонзорства со Законот за здруженија и фондации, како во однос постапката за утврдување на јавниот интерес, така и во поглед на утврдените дејности од јавен интерес, особено што и двата закони се однесуваат на здруженијата и фондациите.²²

Законот за локална самоуправа (5/2002) воспостави поим „работи од јавен интерес од локално значење“. Дефинирани во член 2, став 1, алинеја 8, како работи од интерес на целата локална заедница или одделни нејзини делови кои се утврдени со закон, тие можат да бидат извршувани од општината или од „јавни служби“, т.е. непрофитни организации за вршење на јавни услуги (јавни претпријатија и јавни установи)²³. Законот дава можност општината да го делегира²⁴ вршењето на одредени работи од јавен интерес од локално значење на други правни или физички лица, врз основа на договор за извршување на работи од јавен интерес.

Вреди посебно да се издвои и **Законот за културата**, поради специфичниот начин на дефинирање на јавниот интерес. Согласно

22 Изјава од претставник на граѓанска организација за потребите на Истражување спроведено од Здружението Конект, 2011.

23 Член 2, став 1, алинеја 10 од Законот за локалната самоуправа (5/2002).

24 Член 24, став 2 од Законот за локалната самоуправа (5/2002).

Законот, овој интерес во сферата на културата се дефинира преку две категории:

- » локален интерес во културата – културата што е јавен интерес од локално значење за граѓаните во единиците на локалната самоуправа; содржината, обемот и неговото остварување се утврдуваат со општите акти на единиците на локалната самоуправа;²⁵
- » национален интерес во културата – културата што е јавен интерес за сите граѓани во Републиката и е неопходно нејзиното континуирано вршење, како и достапност на сите граѓани под еднакви услови.²⁶

Во остварувањето на јавниот интерес во културата може да се вклучат уметник, самостоен уметник, установа што врши дејност од областа на културата, претпријатие и трговско друштво регистрирано за вршење дејност од областа на културата, научен работник кој врши научна дејност во областа на културата, лице кое се образува или усовршува за потребите на културата, и правно лице што покрај регистрацијата за вршење дејност од друга област е регистрирано и за вршење дејност од областа на културата - како на пример здружение на граѓани од областа на културата.

Во долната табела се наведени различните закони и области во кои се регулира јавниот интерес.

25 Член 7, ставови 1 и 2 од Законот за културата (31/1998, 49/2003, 82/2005, 24/2007,116/2010, 47/2011, 51/2011).

26 Член 8 од Законот за културата (31/1998, 49/2003, 82/2005, 24/2007,116/2010, 47/2011, 51/2011).

Област	Дејности/активности од јавен интерес	Референтен закон
Општо	Заштита на правата на човекот и граѓанинот; образованието, науката, развојот на информатичкото општество и пренос на електронски податоци, културата, спортот, здравството, социјалната заштита, заштита на лицата со инвалидитет, крводарителството, детската заштита, заштитата на животната средина и други јавни дејности утврдени со други закони	Закон за донации и спонзорства во јавните дејности
Општо	<ul style="list-style-type: none"> » развој на демократијата, граѓанското општество и човековите права, » помош и заштита на лица со физички или со ментален хендикеп, лица со попреченост во развојот и лица со посебни потреби, » заштита на деца и младинци, » заштита на маргинализирани лица и нивно социјално вклучување, » заштита од злоупотреба на дрога, сексуално преносливи болести, малолетничка деликвенција, алкохолизам, проституција и трговија со луѓе, » здравство, унапредување на здравјето и медицинска грижа, » уметност, култура и заштита на културното наследство, » аматерски спорт, » заштита на животната средина и одржлив развој, » локален и инфраструктурен развој, » наука, образование и обука во образовниот процес, » развој на етиката и моралот, » хуманитарна и социјална помош, намалување на сиромаштијата, » справување со елементарни непогоди, » заштита и грижа за животните, » заштита на потрошувачите, » унапредување на добротворството и волонтерството, » друга дејност определена со закон 	Закон за здруженија и фондации
Општо	Дејности или одделни работи од дејностите со кои се остварува јавен интерес	Закон за јавните претпријатија

Област	Дејности/активности од јавен интерес	Референтен закон
Нестопански дејности	Вршење јавна услуга како дејност која не е подведена под трговските дејности утврдени со закон (нестопанска дејност) во областа на образованието, науката, културата, здравството, социјалната заштита, детската заштита, инвалидската заштита, како и во други дејности кои со закон се утврдени како јавна услуга.	Закон за установите
Јавен интерес од локално значење	<p>Работи од интерес на целата локална заедница или одделни нејзини делови кои се утврдени со закон, и тоа:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Урбанистичкото (урбано и рурално) планирање, издавањето на одобрение за градење на објекти од локално значење утврдени со закон, уредувањето на просторот и уредувањето на градежното земјиште; » Заштитата на животната средина и природата - мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучавата и нејонизирачкото зрачење; » Локалниот економски развој - планирање на локалниот економски развој; утврдување на развојните и структурните приоритети; водење на локална економска политика; поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво и во тој контекст, учество во воспоставувањето и развојот на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање на партнерство; » Комуналните дејности - снабдувањето со вода за пиење; испораката на технолошката вода; одведувањето и пречистувањето на отпадните води; јавното осветлување; одведувањето и третманот на атмосферските води; одржувањето на јавна чистота; собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад; уредувањето и организирањето на јавниот локален превоз на патници; снабдувањето со природен гас и топлинска енергија; одржувањето на гробовите, гробиштата, крематориумите и давањето погребални услуги; изградбата, одржувањето, реконструкцијата и заштитата на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти; 	Закон за локалната самоуправа

Област	Дејности/активности од јавен интерес	Референтен закон
	<p>регулирање на режимот на сообраќајот; изградбата и одржувањето на уличната сообраќајна сигнализација; изградбата и одржувањето на јавниот простор за паркирање; отстранувањето на непрописно паркираните возила; отстранување на хаварисаните возила од јавните површини; изградбата и одржувањето на пазарите; чистењето на оџаците; одржувањето и користењето на парковите, зеленилото, парк-шумите и рекреативните површини; регулацијата, одржувањето и користењето на речните корита во урбанизираните делови; определувањето на имиња на улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти;</p> <ul style="list-style-type: none"> » Културата - институционалната и финансиската поддршка на културните установи и проекти; негувањето на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности; организирањето културни манифестации; поттикнувањето на разновидни специфични форми на творештво; » Спортот и рекреацијата - развојот на масовниот спорт и рекреативните активности; организирањето на спортски приредби и манифестации; одржувањето и изградбата на објекти за спорт; поддршка на спортски сојузи; » Социјалната заштита и заштита на децата - детски градинки и домови за стари (сопственост, финансирање, инвестиции и одржување); остварување на социјална грижа за инвалидните лица; децата без родители и родителска грижа; деца со воспитно-социјални проблеми; деца со посебни потреби; децата од еднородителски семејства; децата на улица; лицата изложени на социјален ризик; лицата засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол; подигање на свеста на населението; домување на лица со социјален ризик; остварување на право и воспитување на децата од предучилишна возраст. Вршењето на овие надлежности се во согласност со Националната програма за развој на социјалната заштита; 	

Област	Дејности/активности од јавен интерес	Референтен закон
	<ul style="list-style-type: none"> » Образование - основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во согласност со закон, организирање на превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови; » Здравствената заштита - управување со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита кои треба да вклучат застапеност на локалната самоуправа во сите одбори на сите здравствени организации во јавна сопственост, здравственото воспитување; унапредување на здравјето; превентивни активности; заштита на здравјето на работниците и заштита при работа; здравствен надзор над животната средина; надзор над заразните болести; помош на пациенти со специјални потреби (на пример, ментално здравје, злоупотреба на деца итн.) и други области кои ќе бидат утврдени со закон; » Спроведување на Подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив; » Противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици; » Надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност и » Други работи определени со закон. 	

Област	Дејности/активности од јавен интерес	Референтен закон
Култура	<ul style="list-style-type: none"> » Културата што е јавен интерес од локално значење за граѓаните во единиците на локалната самоуправа; » Создавање кадровски, материјални и други услови за континуирано остварување на културата; » Овозможување услови за остварување и заштита на врвни културни вредности; » Поттикнување на разновидноста и разноликоста во културата; » Обезбедување услови за достапност на граѓаните до културните вредности и нивно масовно користење; » Обезбедување услови за остварување и за заштита на културниот идентитет на заедниците во МК; » Грижа за културниот развој: и остварување на културните права на македонското малцинство надвор од МК привремено вработени во странство и иселениците од нашата држава без разлика на нивната етничка припадност; » Создавање услови за рамномерен културен развој во Републиката; » Афирмација на културата и културните различности од Републиката во странство; » Културолошки истражувања, и » Заштитата на културното наследство како дејност од јавен интерес²⁷ од значење за историјата, културата, уметноста, науката и техниката, што се уредува со посебен закон. 	Закон за културата
Култура - Заштита на културното наследство (и одржлив развој)	<ul style="list-style-type: none"> » „Заштита на културното наследство“, т.е. истражување, идентификација, валоризација, ревалоризација, категоризација, прогласување, регистрација и означување на културното наследство, негово чување, почитување, негување и одржување, конзервација, реставрација, реконструкција, дислокација и ревитализација, како и превенција, надзор, реституција, презентација, популаризација и секој друг облик на непосредно или посредно зачувување на културното наследство што се остварува во јавен интерес. » Одржлив економски и социјален развој²⁸ 	Закон за заштита на културното наследство

27 Член 5, став 2 од Законот за културата (31/1998, 49/2003, 82/2005, 24/2007,116/2010, 47/2011 и 51/2011).

28 Член 69, став 2, алинеја 4 од Законот за заштита на културното наследство.

Област	Дејности/активности од јавен интерес	Референтен закон
Води	<p>Управување со водите, т.е. мерки и активности за:²⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> » достапност до доволно количество квалитетна вода за пиење, за производство на храна, за потребите на земјоделството, индустријата, хидроенергетските потреби, за потребите на парковите и други јавни површини, туризмот, пловидбата и за други потреби; » заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси, подобрување на состојбата на крајбрежното земјиште, водните екосистеми и на екосистемите зависни од водата, заштита и унапредувањето на водната средина преку рационално и одржливо користење на водите, како и прогресивно намалување на штетните испуштања и постепено елиминирање на емисиите на опасни материи и супстанции во водите; » ублажување на последиците од штетното дејство на водите и од недостигот на вода, и » заштита и унапредување на животната средина и природата, на водните екосистеми и на биолошката разновидност и заштита на здравјето на луѓето. 	Закон за водите
Задолжителен примерок	Доставување задолжителен примерок	Закон за задолжителен примерок
Комунални дејности	Комунални дејности, вклучително и снабдување со вода за пиење (зафаќање, обработка и дистрибуција на вода до мерниот инструмент на корисникот)	Законот за комунални дејности
Градежно земјиште	Уредување и употреба на градежно земјиште	Закон за градежното земјиште
Просторно и урбанистичко планирање	Изработувањето, донесувањето и спроведувањето на просторниот план на МК и на урбанистичките планови	Закон за просторно и урбанистичко планирање

²⁹ Член 4, став 1, алинеја 51 и член 2 од Законот за водите (87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010 и 51/2011).

Област	Дејности/активности од јавен интерес	Референтен закон
Објавување на законите и другите прописи	Објавувањето на законите и другите прописи, акти и издавањето на службен гласник, Службен весник на МК	Закон за објавување на законите и другите прописи и акти во Службен весник на МК
Изградба на објекти од јавен интерес	<p>Уредувањето, рационалното користење и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредување на животната средина и на природата со изградба на објекти и изведување на работи предвидени со актите за планирање на просторот и тоа:</p> <ul style="list-style-type: none"> » изградба на железнички пруги, патишта, мостови, аеродроми и придружни објекти и постројки; » изградба на центри за производство на електрична енергија, објекти, постројки и водови што се наменети за пренос и дистрибуција на таа енергија; » изградба на објекти и постројки за поштенски, телефонски и телеграфски сообраќај, постројки за радио и телевизиски врски и информациона системи; » изградба на објекти за одбраната и цивилната заштита; » изградба на гранични премини; » изградба на објекти и постројки за истражување и експлоатација на рудни и други природни богатства; » изградба на водостопански објекти и на постројки; » изградба на улици, плоштади, паркинг плацови, паркови и скверови; » изградба на депонии, пречистителни станици и други објекти за заштита на природата и животната средина; » изградба на гасоводи, нафтоводи и други водови; » изградба на водовод, канализација, топлификација, гробишта и други комунални објекти; » изградба на објекти за образованието, воспитанието, науката, културата, здравството, социјалната заштита и спортот кога дејноста се врши како јавна служба. 	Закон за експропријација

Област	Дејности/активности од јавен интерес	Референтен закон
Архиварство	Заштитата, чувањето и користењето на архивската граѓа	Закон за архивската граѓа
Аудиовизуелни добра	Заштита на аудиовизуелните добра	Закон за аудиовизуелните добра
Сообраќај	Унапредување на општата безбедност на сообраќајот на патиштата	Закон за безбедност на сообраќајот на патиштата
Шуми	Планирањето, управувањето, стопанисувањето и чувањето на шумите и шумското земјиште	Закон за шумите
Црвен крст	Остварување на хуманитарни цели и задачи од областа на здравството, социјалната заштита и воспитанието, засновани врз принципите на хуманизмот и солидарноста	Законот за Црвениот крст на МК
Заштита на децата	Заштита на децата, и тоа преку: <ul style="list-style-type: none"> » згрижување и воспитание на деца од предучилишна возраст; » одмор и рекреација на деца и » други облици на заштита. 	Закон за заштита на децата
Здравствена заштита	Здравствената дејност, која ја сочинуваат мерките, активностите и постапките за зачувување и унапредување на здравјето и животната и работната средина, правата и обврските што се остваруваат во здравственото осигурување, како и мерките, активностите и постапките кои ги преземаат организациите од областа на здравството за зачувување и унапредување на здравјето на луѓето, спречување и сузбивање на заболувањата, повредите и другите нарушувања на здравјето, раното откривање на заболувањата и состојбите на здравјето, навремено и ефикасно лекување и рехабилитација со примена на стручно-медицински мерки, активности и постапки.	Закон за здравствена заштита
Ветеринарно здравство	Здравствената заштита на животните, ветеринарното јавно здравство и благосостојбата и заштитата на животните	Закон за ветеринарното здравство

Област	Дејности/активности од јавен интерес	Референтен закон
Социјална заштита	Социјалната заштита како систем на мерки, активности и политики за спречување и надминување на основните социјални ризици на кои е изложен граѓанинот во текот на животот, за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост и за јакнење на неговиот капацитет за сопствена заштита. Како социјални ризици се подразбираат ризиците по здравјето (болест, повреда и инвалидност), ризиците на старост и стареење, ризиците на еднородителско семејство, ризиците од невработеност и губење на приход за издржување по основа на работа, ризиците од сиромаштија и ризиците од друг вид на социјална исклученост. Дополнително, грижата за спречување на настанување на социјален ризик се остварува и преку преземање на мерки во даночната политика, вработувањето, политиката за стипендирањето, домувањето, заштита на семејството, здравството, воспитанието и образованието и во други подрачја во согласност со закон.	Закон за социјалната заштита
Библиотеки	Библиотечна дејност	Закон за библиотеките
Патишта	Планирањето, изградбата, реконструкцијата, одржувањето и заштитата на јавните патишта	Закон за јавните патишта
МАРNET	Развој, организација и управување на единствена образовна и истражувачка телекомуникациска мрежа	Закон за основање на МАРNET
Геолошки истражувања	Основни геолошки истражувања	Закон за минералните сировини
Музеи	Музејска дејност	Закон за музеите

Област	Дејности/активности од јавен интерес	Референтен закон
Наука и истражување	Истражувања кои се: <ul style="list-style-type: none"> » придонес за развојот на научната мисла и подигање на научното ниво во сите подрачја, полиња и области на науката » придонес за трансферот на светските знаења, технологии и вештини; » општ услов за вкупниот развој на МК; » од областа на историскиот и културниот идентитет на македонскиот народ, како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите што живеат во МК; » презентација на постигнатите научни резултати во светот и кај нас; » од областа на одбраната и безбедноста и » оспособувањето и усовршувањето на кадрите за научно - истражувачка работа, како и подобрување и осовременување на научно – истражувачката инфраструктура 	Закон за научно истражувачка дејност
Заштита и спасување	Заштита и спасување	Закон за заштита и спасување
Доживотно учење	Дејност на отворените граѓански универзитети за доживотно учење, т.е. дејност од областа на формалното образование на младите и возрасните лица (основно образование за возрасни, средно образование за возрасни, стручно оспособување, стручно образование за занимање, техничко образование и постсредно образование за возрасни, преквалификација и доквалификација) согласно со Законот за образование на возрасните, како и неформално образование на младите и возрасните лица насочено за оспособување за работа, за различни социјални активности или личен развој согласно со Законот за образование на возрасните	Закон за отворените граѓански универзитети за доживотно учење
Управување со отпад	Управувањето со отпадот	Закон за управување со отпадот

Област	Дејности/активности од јавен интерес	Референтен закон
Водоснабдување и отпадни води	Снабдување со вода за пиење, како и одведувањето на урбани отпадни води во реципиентот	Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води
Пасишта	Работите на управување, унапредување и користење на пасиштата	Закон за пасиштата
Рибарство и аквакултура	Заштита на рибите во риболовните води, порибување на риболовни води и изградба на риболовни пунктови.	Закон за рибарство и аквакултура
Основно образование	Дејноста на основното училиште	Закон за основното образование
Средно образование	Дејноста што се остварува во средното училиште	Закон за средното образование
Високо образование	Дејноста на високообразовните установи	Закон за високото образование
Заштита на природата	Заштита на природата	Закон за заштита на природата
Животна средина	Мерките и активностите за заштита и унапредување на животната средина	Закон за животната средина
Пензиско и инвалидско осигурување	Дејноста на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на МК	Закон за пензиско и инвалидско осигурување
Радиодифузија	Создавање и емитување програми од јавен интерес со кои се одразува општествениот и културниот плурализам во државата, а кои се состојат од информативни, културни, образовни, научни, спортски и забавни содржини.	Закон за радиодифузна дејност
Водостопанство	Дејностите на водостопанството	Закон за водостопанство

Област	Дејности/активности од јавен интерес	Референтен закон
Вработување и осигурување во случај на невработеност	Дејноста на Агенцијата за вработување на МК	Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност
Здравствено осигурување	Дејноста на Фондот за здравствено осигурување	Закон за здравствено осигурување
Управување со светското и природно наследство	Управување со светското природно и културно наследство	Закон за управување со светското и природно наследство во Охридскиот регион
Спорт	<ul style="list-style-type: none"> » поттикнување на спортските активности на децата и младината во рамките на националните спортски федерации; » организирање и спроведување на спортски тренинг и натпревари за оспособување на спортистите за постигнување на врвни спортски резултати; » поттикнување на реализирањето на програмите на спортските федерации; » поттикнување и помагање на организирањето спортски приредби и манифестации; » одржување и функционирање на постојните и планирање и изградба на објектите за спорт од јавен интерес; » здравствена заштита, пензиско и инвалидско осигурување, надомест за осигурување од последици од несреќен случај и ризици, за категоризираните спортисти во согласност со закон; » поттикнување и помагање на издавачката дејност во спортот; » изградба и одржување на спортска информатичка мрежа; » развојот на масовниот спорт и рекреативните активности на граѓаните, опфатен во програмите на спортските и спортско рекреативните клубови, во реализација на училишниот и студентскиот спортски систем, спортот за сите, а особено спортско- рекреативни активности на лица со посебни потреби; 	Закон за спортот

Област	Дејности/активности од јавен интерес	Референтен закон
	<ul style="list-style-type: none"> » организирање на спортски приредби и манифестации, поддржување на систем на натпревари на општинско и ниво на Градот Скопје, во одредени спортови и категории, поддржување на традиционалните спортски натпревари и манифестации, од национален и меѓународен карактер, поддржување на училишниот и студентскиот систем на натпревари, системот на манифестации и форми на натпревари за лица со посебни потреби, како и масовните спортско-рекреативни активности на граѓаните; » одржувањето и изградбата на објекти за спорт, утврдување на мрежата на спортските објекти, нивно класифицирање, одржување, користење и опремување, планирање и изградба на современи спортски објекти и определување на рекреативни зони за масовно спортување; » поддржување на општинските сојузи и Сојузот на спортови на Градот Скопје, како највисока форма на организирање, искажана во сублимирање на активностите и потребите на спортските клубови на подрачјето на општината и Градот Скопје, обезбедувајќи просторни, материјални и кадровски услови за нивно функционирање; и » поддршка и унапредување на спортот, спортските клубови и професионалните спортски клубови регистрирани на подрачјето на општините, општините во градот Скопје и Градот Скопје. 	

2.2.2. Предизвици во користењето на терминологијата во Законот во практиката

Некои од дефинициите во Законот, особено оние за *јавна дејност*, *дејности од јавен интерес* и *јавен интерес* не се конзистентни и доволно детално објаснети со соодветни критериуми што доведува до предизвици во нивната интерпретација од страна на институциите.³⁰ Во практиката најчесто ресорните министерства во одредувањето на јавниот интерес не се користат со пошироките дефиниции кои ги дава

³⁰ Истражување спроведено од Здружението Конект, 2011.

Законот туку ги применуваат концептите дефинирани во законската регулатива или практиката во дадената област.

Понатаму, член 3 дава дефиниција на „јавен интерес“ која се разликува во материјален аспект од дефиницијата на „јавна дејност“ во истиот член и нивната поврзаност во понатамошниот текст на законот е нејасна.³¹ На пример, здравството, социјалната заштита, детска заштита и заштита на лица со инвалидитет се вклучени во дефиницијата на „јавна дејност“, но не се споменати експлицитно во дефиницијата на „јавен интерес“ туку се јавуваат групирани во растеглива категорија „социохуманитарни дејности“. Од друга страна, етиката, развојот на граѓанското општество и промоцијата на меѓународната соработка се јавуваат во дефиницијата на „јавен интерес“, но не и во дефиницијата на „јавна дејност“. Терминот „дејност од јавен интерес“ не е воопшто дефиниран. Може да се претпостави дека ваквата дефиниција на „јавна дејност“ се однесува на областите од јавен интерес кои ги обавуваат јавните установи, но законот во ниеден сегмент не прави дистинкција помеѓу даночните олеснувања за установите и за останатите приматели кои дејствуваат во други области од јавен интерес. Во законот овие термини се користат наизменично, а воедно терминот „јавна дејност“ не се споменува во ниедна последователна одредба од Законот. Дополнително, терминот „јавна дејност“ нема експлицитна дефиниција во македонското законодавство и создава концептуална конфузија помеѓу јавната и приватната дејност.

Покрај ова, погоре споменавме дека дефинициите во Законот не ги рефлектираат соодветно дефинициите во другите закони. Понатаму, законската регулатива генерално остава простор за различни толкувања на јавен интерес и во одредени, посебни области.

На пример, Законот за донации и спонзорства во јавните дејности го утврдува целокупно спортот како дејност од јавен интерес. Според Законот за спорт, утврдениот јавен интерес во сферата на спортот опфаќа и елементи кои потпаѓаат под врвниот спорт. За разлика од овој Закон, Законот за здруженија и фондации го издвојува само

³¹ „Закон за донации и спонзорства во јавните дејности – имплементација и главни предизвици“, Никица Кусиникова во соработка со Европскиот центар за непрофитно право (ECNL), мај/јуни 2010.

аматерскиот спорт како дејност од јавен интерес. Комисијата за култура при Собранието побара да се направи анализа за тоа дали е потребно да се направи дистинкција меѓу врвниот и масовниот спорт.³²

Во доменот на образованието, идентификувани се случаи кога ресорното министерство издало негативно мислење за јавниот интерес за образовни активности реализирани од страна на непрофитни субјекти (здруженија) кои не се дел од јавните институции дефинирани со законите од оваа сфера иако Законот за донации и спонзорства акцентот го става на областа и дава поширока дефиниција на приматели. „Во образложението стои дека поради фактот дека граѓанската организација МЦГО која е примател на донацијата не е дел од структурата на МОН, и затоа не станува збор за исполнување на јавниот интерес.“³³. Во овој случај, Министерството за образование не се водело од дефиницијата на јавниот интерес, туку вовела свој критериум во однос на примателите кој не е предвиден со Законот за донации и спонзорства во јавните дејности.

Истиот предизвик е забележан и во мислењата на Агенцијата за млади и спорт која при донесувањето на одлуката не се води од следење на терминологијата за „јавен интерес“ туку врз основа на тоа дали примателот е евидентиран во Регистарот на спортски организации согласно Законот за спорт.

2.2.3. Препораки

Со оглед на досегашните предизвици во однос на дефинирањето и користењето на терминологијата поврзана со јавниот интерес и јавните дејности, потребно е да се извршат соодветни измени и усогласувања. Тоа е отсликано и во заклучоците од надзорната расправа на Комисијата за култура во кое се вели „во однос на дефинирањето

32 Заклучоци од надзорната расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“, усвоени на седницата одржана на 21.7.2010.

33 „Анализа на спроведувањето на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности и препораки за негово подобрување“, ЦИРа, 2010. Анализата е користена од извршниот директор на ЦИРа, г. Зоран Стојковски, за потребите на собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

на клучните поими и термини, неопходно е усогласување со Законот за здруженија и фондации, како и со другите законски прописи кои ги дефинираат јавниот интерес и организациите/установите од јавен интерес³⁴. Дополнително, овој проблем беше адресиран и од страна на учесниците на меѓусекторските форуми кои Конект ги организираше во Скопје и Прилеп.

Имајќи ја предвид комплексноста на македонското законодавство во однос на дефинирањето на јавните дејности и јавниот интерес, како и гореспоменатите предизвици, се препорачува Законот за донации и спонзорства во јавните дејности да се ревидира во следната насока:

- » Со оглед на тоа што терминот „јавна дејност“ создава конфузија и не наоѓа практична примена во одредбите на законот кои ги дефинираат даночните поттикнувања и начинот на кој тие се стекнуваат, терминот „јавна дејност“ треба да се избрише од клучната терминологија (член 3). Во тој случај, во употреба би останал терминот јавен интерес (кој претежно се користи и во сегашниот текст на законот). Истовремено, името на законот би претрпил соодветна измена и би се преименувал во **„Закон за донации и спонзорства во јавен интерес“**.
- » Доколку измените на законот целат да го задржат широкиот опфат на области од јавен интерес кои ќе можат да ги уживаат даночните поттикнувања (што е практика кај повеќето европски земји), во набројувањето на областите од јавен интерес може да се преземат областите наведени во Законот за здруженија и фондации³⁵. Тие се посеопфатни, со мала измена кај спортот каде што наместо „аматерски спорт“ треба да се наведе „спорт“ за да го интегрира и врвниот спорт што е во насока и на заклучоците од Надзорната расправа во Собранието. За дообјаснување, поимот „јавен интерес“ може да се дефинира и преку општи карактеристики кои го отсликуваат духот на јавниот интерес. За потребите на

34 Заклучоци од надзорната расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“, усвоени на седницата одржана на 21.7.2010.

35 Член 74, Дејности од јавен интерес, Глава XI. Статус на Организација од јавен интерес, Сл. в. 52/2010.

овој закон, поимот „јавен интерес“ може да се отслика преку следните општи критериуми:

- » активностите/проектите да се насочени кон пошироката јавност и кон интересите на заедницата (на национално и локално ниво);
- » активностите/проектите да се од непрофитен карактер (да не подразбираат распределба на евентуално остварената добивка меѓу основачите, членовите, членовите на органите, директорите, вработените или кое било друго со нив поврзано лице).

Со ваквото дефинирање на поимот Законот ќе се усогласи со Законот за здруженија и фондации, но истовремено остава простор и за примена на дефинициите кои се применуваат во другите закони. Ова воедно ќе биде и во согласност со позитивната Европска практика.

Дефинирањето на јавниот интерес преку примена на пошироки критериуми ќе ги избегне идентификуваните предизвици во доменот на спортот и културата бидејќи ќе овозможат примена на дефинициите за јавен интерес како на Законот за здруженија и фондации, така и на законите од областа на спортот, културата и образованието.

2.3. ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРИМАТЕЛИТЕ И КОРИСНИЦИТЕ НА ДОНАЦИИТЕ/ СПОНЗОРСТВАТА

2.3.1. Постоечка состојба

Во член 3 од Законот се дефинираат термините „домашно физичко лице“, „странско физичко лице“, „домашно правно лице“ и „странско правно лице“ кои понатаму во законот се користат за дефинирање на тоа кој може да биде давател и примател на донација/спонзорство која ќе ужива даночни бенефиции.

Во оваа насока, понатаму во член 6, 7 и 8 од Законот се дефинираат можните даватели и приматели на донации и спонзорства и тоа:

- » давател може да биде секое домашно и странско физичко и правно лице;
- » примател на донација или спонзорство може да биде домашно правно лице;
- » примател на донација може да биде и странско правно лице кое има непрофитен карактер за остварување на јавен интерес во друга држава во случаите на елементарни непогоди, природни и хуманитарни катастрофи.

Дополнително, со член 18 од даночни поттикнувања се иземаат донациите и спонзорствата: 1) употребени за активности на примателот насочени кон поддршка на политички партии и партиски кампањи, како и 2) со кои едно претпријатие дава на друго претпријатие.

Според споредбите со законодавствата на останатите европските земји, ваквата широка определба на скоро сите правни лица како приматели е изразито либерално.

Од друга страна физичките лица не можат да користат даночни бенефиции како приматели на донации и спонзорства, што е добра практика на регулирање на оваа област во Европа (Србија, БиХ, Република Српска, Унгарија, Финска, Словенија и др.).³⁶

Во член 19 од законот се воведува поим „краен корисник“ во контекст на известувањето за користењето на донацијата и спонзорството, но на ниедно друго место не се користи или дефинира истиот поим. Од друга страна употребената терминологија, како и податоците кои се бараат во извештајот пропишан од УЈП за донацијата или спонзорството (обрасци “УЈП-ИДС/ДВ“ и „УЈП-ИДС/ЛР“), упатуваат на тоа дека како „краен корисник“ може да се јави и физичко лице.

³⁶ Даночни бенефиции за донаторите, Европски центар за непрофитно право (ECNL), 2010.

2.3.2. Предизвици во користењето на терминологијата во Законот

Постоечката терминологија за давателите и примателите на донации и спонзорства која е дефинирана низ повеќе членови од законот создава забуни при неговото спроведување.

Имено, иако согласно член 6 давател може да биде секое домашно и странско правно лице, доколку се следи дефиницијата за домашно правно лице таа ги опфаќа здруженијата на граѓани и фондациите од јавен интерес што би можело да значи дека останатите здруженија и фондации не можат да се јават како даватели. Во практика не се случило на некој давател да му биде одбиено даночното поттикнување по овој основ најверојатно бидејќи до 2010 година не се вовеле статусот на организации од јавен интерес. Донесувањето на Законот за здруженија и фондации и воведувањето на овој статус ја налага потребата да се усогласи терминологијата

Законот за донации и спонзорства во јавните дејности експлицитно наведува дека „здруженијата и фондациите од јавен интерес“ имаат право на даночни поттикнувања при примање на донација или спонзорство. Новиот Закон за здруженија и фондации ги дефинира организациите од јавен интерес (ОЈИ) и начинот на кој може да се стекнат со овој статус. Иако Законот наведува дека и други правни лица може да користат даночни поттикнувања како приматели на донации и спонзорства, сепак треба да се има предвид дека ваквата формулација на оваа одредба може да ги ограничи сите здруженија и фондации да ги уживаат даночните поттикнувања. Комисијата за култура при Собранието да побара да се направи анализа за тоа дали даночните поттикнувања за примателите да се ограничат само на ОЈИ или да бидат опфатени сите здруженија и фондации³⁷.

Потребата да се овозможат даночни бенефиции за сите организации е поддржана и од Законот за здруженија и фондации кој пропишува дека сите здруженија и фондации имаат даночни и царински олеснувања (член 7, став 2), а ОЈИ имаат дополнителни даночни и царински олеснувања.

37 Заклучоци од надзорната расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“, усвоени на седницата одржана на 21.7.2010.

Иако Законот ги предвидува странските физички и правни лице како даватели на донација и спонзорство, треба да се спомне дека во практика тие можат да ги користат даночните поттикнувања само доколку се регистрирани во нашата држава и се нејзини даночни обврзници. Во спротивно, тие не подлежат на оданочување во нашата држава и следствено не се опфатени со предвидените даночни бенефиции.

Законите за избегнување на двојното оданочување не ги опфаќаат донациите па следствено странските физички и правни лица не би биле во можност да ги користат даночните бенефиции при подмирувањето на даноците во нивните матични држави врз основа на постапката и документацијата обезбедена во нашата држава согласно Законот.

Иако одредбата од член 18 ја исклучува можноста за донација/ спонзорство од едно претпријатие на друго, со широка дефиниција на примателите, не ја исклучува можноста за донација/спонзорство од физичко лице кон претпријатие или од јавна установа кон претпријатие т.е. трговско друштво што е спротивно на европската добра практика.

Одредбата во член 7, став 2 со кое се овозможува примател да биде странско правно лице со непрофитен карактер за остварување на јавен интерес за остварување на јавен интерес во друга држава во случаите на елементарни непогоди, природни и хуманитарни катастрофи е потребно да се ревидира и да се усогласи со новите принципи на ЕУ кое се однесуваат на прекуграничните донации и бараат еднаков третман на донации дадени на странски лица во рамки на Европската унија под исти услови и цели како и за домашните лица.³⁸

38 Особено се важни две одлуки на Европскиот суд на правдата во оваа област: *ECJ, 14 September 2006, Case C-386/04, Centro di Musicologia Walter Stauffer v. FA München für Körperschaften (Walter Stauffer)* и *ECJ, 27 January 2009, Case C-318/07, Hein Persche v. Finanzamt Lüdenscheid (Persche)*. Согласно ова многу земји ги изменија своите закони да ги овозможат донирање на правни лица и во други земји, особено земји на Европската унија (Бугарија, Финска, Германија, Словенија, Полска, Данска итн.).

Физичките лица не се наведени во Законот како приматели кои добиваат даночни поттикнувања, ниту пак донациите кон нив се предмет на даночни поттикнувања за давателот. Според сведочењата на претставници на претпријатијата од доменот на телекомуникациите, оваа состојба негативно се одразува на работата со хуманитарни броеви за донации отворени од телефонските оператори за прибирање на средства за итно лекување во странство или друг вид помош. Согласно Законот, операторите пресметуваат и наплатуваат 18% ДДВ на донираните средства што е предмет на критика од страна на корисниците на нивните услуги, бидејќи се иритирани од тоа што на донација за хуманитарни цели им се пресметува 18% ДДВ. Дополнително, при префрлање на собраните средства на физичко лице кое е краен корисник на донацијата, истото има обврска да плати персонален данок на доход. Притоа, честопати операторите или фондации основани од нив во име на физичкото лице – корисник на хуманитарна донација – го плаќаат персоналниот данок. Во спротивно, физичките лицата на кои им е потребна помош би добивале износ намален за процентот на персонален данок.

2.3.3. Препораки

Дефинирањето на примателите и давателите на донации и спонзорства е едно од клучните прашања кое понатаму ќе има влијание и врз нивото на даночни поттикнувања како и процедурата по која ќе се реализираат даночните поттикнувања. Затоа е потребно внимателно да се пристапи кон ревидирање на постоечките дефиниции имајќи ги предвид гореспоменатите предизвици и светските и европските искуства во овој домен.

Во постоечките дефиниции на член 3, дефиницијата за домашно правно лице треба да ги опфати сите здруженија и фондации, наспроти само здруженија и фондации од јавен интерес како што е моментално во законот, за понатаму во делот на примателите, тие да бидат поконкретно разграничени.

Давајтели на донации и спонзорства

Во однос на давателите на донациите и на спонзорствата согласно позитивната светска практика треба да се запази широкиот опфат на можните даватели и тие да ги вклучат сите физички и правни лица.

Дополнително, треба да се нагласи дека овој закон не ги опфаќа донациите кои доаѓаат преку странската развојна помош чии даватели не подлежат на оданочување.

Приматели на донации и спонзорства

Во однос на дефинирањето на примателите, се предлага во законот тие да се наведат таксативно (како што на пример беше направено и во Законот за волонтерство). Притоа треба да се води сметка преку дефинирањето на примателите да се зачува духот за непрофитниот карактер на самите донации и спонзорства.

Поради ова, во повеќето земји не само во Европа туку и во светот, даночните поттикнувања на донациите и спонзорствата се ограничени исклучиво на непрофитните правни субјекти. Стопанските субјекти се вообичаено исклучени од категоријата приматели бидејќи поради нивната примарна цел за зголемување на стекнатата добивка тешко е да се направи дистинкција каде завршува јавниот интерес, а каде се генерира добивка.

Имајќи предвид дека во некои области, како на пример културата, постојат стопански субјекти кои реализираат проекти кои немаат потенцијал за висока добивка а воедно се значајни за поттикнување на јавниот интерес во доменот на културата, државата како и Европската комисија (преку програмите за култура) предвидува буџетски субвенции во вакви проекти каде како носители можат да се јават и стопански субјекти т.е. трговски друштва. Од друга страна, даночните поттикнувања секогаш се ограничени само на организациите од непрофитен карактер.

Дополнително, со сегашниот Закон за здруженија и фондации се остава можност и правните субјекти да бидат основачи не само на фондации туку и на здруженија, па на овој начин стопанските субјекти кои сакаат да реализираат непрофитни активности од јавен интерес би можеле да извршат дистинкција во нивното дејствување и следствено да бидат во можност да уживаат даночни бенефиции на ваквите проекти.

Во однос на физичките лица како приматели, како што беше споменато и погоре, повеќето светски и европски регулативи не

предвидуваат даночни бенефиции. Причините за ваквата практика произлегуваат од потребата за заштита на јавниот интерес и обезбедување на соодветно ниво на транспарентност и отчетност. Имено, во случај на донации кон физичко лице, вообичаено станува збор за средства наменети за задоволување на индивидуална потреба на единка, а не на задоволување на поширок јавен интерес. Понатаму, нивото на отчетност кај физичките лица е многу ниско, за разлика од правните субјекти кои се обврзани да доставуваат детални финансиски извештаи, подлежат на ревизија и финансиска контрола и вообичаено имаат внатрешни правила и процедури за обезбедување на јавност во работењето.

Поради ова, се препорачува во Законот да се зачуваат одредбите кои предвидуваат можност само правните лица да бидат приматели на донации и спонзорства кои ќе уживаат даночни бенефиции.

Важно е да се напоми дека овие одредби не ја ограничуваат можноста за уживање на даночни бенефиции на донациите дадени во фондации (меѓу кои и корпоративните) или фондови управувани од здруженија кои потоа се редистрибуираат како донации кон физички лица. Во тој случај физичкото лице е крајниот корисник, но примателот на донацијата е правно лице од непрофитен карактер. На тој начин може да се реализираат и даночните поттикнувања на броевите за донации од телекомуникациските оператори.

Во компаративната практика вообичаено примателите се ограничуваат на субјекти од непрофитен карактер со тоа што во различни земји се разликува опфатот. Така, на пример, во Унгарија примателите можат да бидат организации со статус на јавен интерес, унгарскиот Фонд за спас, Националниот Фонд за култура. Во Полска приматели можат да бидат сите здруженија и фондации кои дејствуваат во дејностите од јавен интерес кои се таксативно наведени во Законот за дејности од јавен интерес и волонтерство. Во Хрватска и Бугарија законот ги опфаќа како приматели здруженијата, но и пошироко други институции кои дејствуваат во области од јавен интерес. Слично е и во Словенија. Во Естонија, даночни поттикнувања се овозможуваат кај организации од регистар одобрен од Владата (по однапред одредени критериуми), субјекти запишани во регистарот на религиозни здруженија, јавни установи од доменот

на науката, културата, спортот, образованието и социјалата како и универзитетите.

Долната табела ги резимира можните приматели на донации и спонзорства согласно со одредбите во законодавството кои ги определуваат организациите кои можат да вршат дејности од јавен интерес.

Можни приматели	Коментар
Здруженија, фондации, сојузи и организациони облици на странски организации согласно со Законот за здруженија и фондации	Во моментот на изработка на анализа се формираше Комисијата за организации со статус од јавен интерес, но сè уште не почнала со работа, па оттука ниедна организација се нема стекнато со ваков статус. Дури и кога ќе започне да издава предлози за доделување на статус од јавен интерес по барање од граѓански организации, може да се претпостави дека процесот на стекнување на таков статус од страна на сите организации кои можат и сакаат да ги исполнат предвидените услови и критериуми ќе трае прилично долго време. Дополнително, имајќи ги предвид потребните услови и критериуми (на пример, критериумот организациите да имаат соодветни финансиски ресурси, односно вкупна вредност на имотот или годишен приход од минимум 1.500 евра во денарска противвредност) логично е да се претпостави дека локалните организации кои, пред сè поради ограничениот пристап до извори на средства, нема да можат да ги исполнат истите (а сепак вршат значајни активности од јавен интерес на локалните заедници). Оттука, се предлага да се размисли за можноста да остане решението со кое како приматели кои подлежат на даночни поттикнувања се јавуваат сите здруженија и фондации, а дистинкцијата меѓу ОЈИ и останатите организациите може да се направи преку разлика во процедурата за добивање на даночното поттикнување или преку различни степени на даночни поттикнувања (како што предвидува и самиот Закон за здруженија и фондации)
Установи, вклучително и образовни установи од сите степени на образование	Установите вршат јавна услуга како дејност која не е подведена под трговските дејности утврдени со закон (не стопанска дејност) и која може со закон да биде утврдена како дејност од јавен интерес ⁵ ; образовните установи исто така вршат дејност од јавен интерес.
Органи на државната управа	

39 Согласно со Законот за установи, 32/2005, 120/2005 и 51/2011.

Можни приматели	Коментар
Единица на локална самоуправа	
Македонската академија на науките и уметностите	
Црвен крст на МК	Организацијата врши задачи од јавен интерес дефинирани со посебен закон; ⁶
Црква, верска заедница, религиозна група и нивните здруженија ⁷	Согласно член 19 од Законот за социјална заштита, верските заедници, религиозните групи и нивните здруженија кои се регистрирани во нашата држава, можат да им помагаат на лицата кои имаат потреба од одделни видови на социјална заштита. Според истиот Закон дејноста на социјалната заштита е дејност од јавен интерес.
Спортски клуб регистриран како спортско здружение	Согласно Законот за спортот (29/2002, 66/2004, 81/2008, 18/2011 и 51/2011), клуб може да биде спортско здружение или трговско друштво кое врши дејност спорт. Останатите форми на организирање во спортот се регистрираат според Законот за здруженија и фондации.

Дополнително, во законот треба да се наведе соодветно дефиниција за *странскиите правни лица со статус на организации од јавен интерес како приматели* на донации и спонзорства во насока на усогласување со новите принципи на Европската унија во однос на прекуграничните донации.

Во рамки на меѓусекторските форуми беше даден и предлогот да се направи групирање на примателите во две групи: 1) оние кои не се доминантно финансирани од буџетот (како на пр. здруженијата) и 2) оние кои во најголем дел се финансирани преку јавниот Буџет. Согласно тоа беше предложено секоја од групите да подлежи на различни даночни олеснувања.

Крајни корисници

Во смисла на овој закон „крајните корисници“ би се дефинирале како субјекти или локални заедници кои долгорочно ќе имаат корист

⁴⁰ Согласно Законот за Црвениот крст (41/1994, 7/1997 и 21/1998).

⁴¹ Регистрирани според Законот за правната положба на црква, верска заедница и религиозна група (113/2007).

од активностите спроведени со дадената донација/спонзорство на ниво на општеството или дадената област. Тие ќе бидат опфатени како дел од целите на донацијата/спонзорството во насока на одредување на јавниот интерес. Сепак, во контекст на даночните бенефиции тие не се директно засегнати. Имено, за реализирањето на даночните бенефиции важно е дефинирањето на давателите и примателите, а не и на крајните корисници кои често се дефинираат во пошироки рамки (на ниво на заедница).

Во оваа насока, треба да се направат соодветни измени на законот во делот на известување за користењето на донацијата и спонзорството (види Поглавје V).

2.4. ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРОМОЦИЈА И РЕКЛАМА

2.4.1. Постоечка состојба

Во член 3, став (9) промоцијата се дефинира како афирмативно истакнување на името, фирмата и заштитниот знак на давателот на донација и спонзорство за вршење на јавната дејност.

Понатаму, во член 9 се наведува дека “Објавувањето на името, фирмата и заштитниот знак на давателот на донацијата и на спонзорството во јавните, печатените и електронските медиуми не се смета за реклама”.

2.4.2. Предизвици во користењето на терминологијата во Законот

Ваквите одредби укажуваат на неконзистентност во дефинирањето на самите поими на донација и спонзорство и разликите помеѓу истите. Дополнително, ваквата терминологија не е соодветно усогласена со терминологијата во Законот за радиодифузна дејност. Според овој закон „Рекламирање е секое јавно огласување вклучено во програмата на радиодифузерот кое има за цел поттикнување на продажба, купување или изнајмување на производи или услуги, промовирање некоја акција или идеја или постигнување друг ефект

посакуван од нарачувачот или од самиот радиодифузер, што се врши со плаќање или со друг соодветен надоместок или за самопромотивни цели.“

Овие одредби во практика доведуваат до тешкотии како во дефинирањето на условите на спонзорството така и во третманот на кампањите реализирани со средства од донации и спонзорства. Согласно сведочењата на корисниците на законот во рамки на надзорната расправа на Комисијата за култура, „медиумите, кои би требало безрезервно да ги поддржуваат проектите од јавен интерес, повремено бараат од спроведувачите на истите да ги отстранат логоата на донаторите или спонзорите и со самото тоа го кршат предметниот Закон.“⁴². „Наш единствен проблем е одбивањето од страна на телевизиските куќи и печатените медиуми да го прикажат логото или името на компанијата“.⁴³ Со ваквото поведење на медиумите се испушта можност да се поттикне општествената одговорност и свесноста за неопходност од донирање во проекти од јавен интерес.

2.4.3. Препораки

Во законот е потребно попрецизно да се утврдат разликите во истакнувањето на името на донаторот со промовирањето на името, фирмата и заштитниот знак во случај на спонзорство. Спонзорството како договорен однос почива токму на обезбедување на директна корист на добра и услуги најчесто преку соодветно рекламирање, односно промовирање.

Во светската практика постојат правила за утврдување до која мерка истакнувањето на давателот во случај на донација не се смета за реклама, а кога тој однос се третира како спонзорство во кој случај де факто станува збор за реклама.

42 Исказ од, претставник на здружението „Борка“ за потребите на собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

43 Писмен исказ од Македонски Телеком АД – Скопје доставен за потребите на собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

Така, на пример, рекламирање во контекст на спонзорство би се сметало во случај кога вклучува:

- » големо и истакнато објавување на логото на давателот во кој било објавен материјал/публикација/ресурс на примателот;
- » големо и истакнато објавување на корпоративните бои на давателот;
- » опис на добрата и услугите на давателот.

Друга директна корист во случај на спонзорство би можела да вклучи:

- » користење на мејлинг листата на примателот од страна на давателот;
- » користење на логото на примателот од страна на давателот;
- » поддршка за користење на производите и услугите на давателот од страна на примателот;
- » поставување на линкови до продажните веб-страници на давателот од веб- страницата на примателот;
- » ексклузивно право за продажба на добра и услуги за време на настаните организирани од страна на примателот итн.

За илустрација, доколку примателот го објави логото на давателот на долниот агол од брошурата публикувана со средства од давателот, тогаш тоа ќе се смета за донација. Но, доколку логото и името на давателот се среќаваат низ целиот документ на видливо и значително место, или се доминантни корпоративните бои тогаш истото ќе биде третирано како спонзорство.

Третирањето на промоцијата на давателот на донацијата/ спонзорство од страна на медиумите како реклама не е случај само кај нас. За да се надмине овој проблем ќе биде потребно да се извршат соодветни измени и во Законот за радиодифузна дејност кои ќе ги пресликаат на соодветен начин одредбите од Законот за донации и спонзорства во јавните дејности.

KOHEKT

Меѓусекторски форум Закон за донации и спонзорства во јавните дејности

Скопје, 05 декември 2013



Проект кофинансиран од Европскиот Јавен Резерв од ФАЦП (2007-2013)

The Project is co-financed from the European Union under the FACCP (2007-2013)



III. ПРОЦЕНКА НА АДМИНИСТРАТИ- ВНАТА ПРОЦЕДУРА ЗА ПОТВРДА НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС И РЕАЛИЗАЦИЈА НА ДАНОЧНИТЕ ПОТТИКНУВАЊА

III. ПРОЦЕНКА НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ПРОЦЕДУРА ЗА ПОТВРДА НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС И РЕАЛИЗАЦИЈА НА ДАНОЧНИТЕ ПОТТИКНУВАЊА

3.1. ПОСТОЕЧКА СОСТОЈБА

Согласно Законот за донации и спонзорства во јавните дејности, субјектите што сакаат да ги користат даночните поттикнувања склучуваат договор за спонзорство или донација. Договорот заедно со два примерока од барањето за утврдување на јавен интерес, за кое нема пропишана законска форма, таксирано со 250 денари таксени марки, давателот го поднесува до Министерството за правда. Како прилог се поднесува и доказ за дејноста на примателот на донацијата/спонзорството (најчесто тековна состојба од Централниот регистар), која Министерството за правда ја употребува за да провери дали предметот на донацијата/спонзорството е во согласност со дејноста на примателот – тие мора да се совпаѓаат согласно член 10 од Законот.

Согласно законски утврдената надлежност за заштита на јавниот интерес уредена во членот 21 од Законот, Министерството за правда бара мислење од соодветното министерство во рок од 5 дена од приемот на барањето од давателот на донацијата/спонзорство. Надлежните органи се обврзани да го достават спомнатото мислење

до Министерството за права во рок од 10 дена од приемот на барањето, а Министерството во рок од 15 дена од добивањето на мислењето е должно да издаде решение со кое го потврдува или не го потврдува јавниот интерес за предметната донација или спонзорство. Доколку некој од надлежните органи не ги почитува пропишаните рокови од процедурата за утврдување на јавниот интерес, подносителот на барањето (давателот на донација или спонзорство) може да се обрати до Министерот за правда, а потоа сукцесивно и до Државниот управен инспекторат, директорот на Државниот управен инспекторат, надлежниот јавен обвинител и надлежниот суд. Пред последните измени на Законот во април 2011 година, членот 21 предвидуваше дека ако Министерството за правда не издаде решение во предвидениот рок од 15 дена, ќе се смета дека барањето е решено позитивно.

Доколку субјектот сака да ги искористи даночните поттикнувања кај данокот на додадена вредност (ДДВ) потребно е до Министерството за финансии да достави барање за обезбедување средства од Државниот Буџет за плаќање на ДДВ во два примерока (образец А-3), надолнето со фактура за предметниот промет во која треба да е внесен бројот од решението за потврдување на јавниот интерес издадено од Министерството за правда, копија од истото решение, како и копија од договорот за донација.⁴⁴ Во самиот формулар стои дека не мора да се поднесе Решението од Министерство за правда, туку само барањето.

Сепак, од Управата за јавни приходи (УЈП) потврдуваат дека се бара доставување и на решението, бидејќи настанува проблем ако Министерството за правда донесе решение подоцна и даде негативен одговор, а донаторот веќе го добил олеснувањето. Во случаите кога не се доставува решение, УЈП бара мислење од Министерството за правда или го одложува постапувањето додека донаторот не го поднесе решението.

⁴⁴ Правилник за спроведување на даночните поттикнувања кај данокот на додадена вредност (ДДВ) за донациите во јавните дејности (Службен весник 90/2007 и 72/2008).

Во 2010 година, заклучно со 30.5.2010 година, во Министерството за правда се поднесени 425 барања за потврдување на јавен интерес за дадена донација/спонзорство, а издадени се 350 решенија.⁴⁵

Според сведочењето на поранешниот министер за правда г. Михајло Маневски на собраниската надзорната расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“, само за мал дел од поднесените барања за потврдување на јавниот интерес се издаваат негативни решенија. Во најголем број од случаите се работи за донации во областа на спортот, каде Агенцијата за млади и спорт не го потврдила јавниот интерес бидејќи спортскиот клуб, т.е. спортското друштво кое се јавува како примател не било регистрирано за вршење дејност спорт.

Во однос на товарот за издавање мислења за потврдување на јавниот интерес кај поединечните министерства, како добра индикација може да послужи информацијата дека во 2007, 2008 и 2009 г. Министерството за култура издало вкупно 366 мислења – колку што и биле побарани. Притоа 349 мислења биле позитивни, а 17 биле негативни или пак Министерството утврдило дека не се во негова надлежност.⁴⁶ Истражувањето кое го спроведе Конект укажува на тоа дека времетраењето на издавањето на решенијата варира од една седмица до над 70 дена. Тоа во голема мерка зависи од тоа кое е ресорното Министерство. Некои од Министерствата не издаваат никакво мислење, а некои се прогласуваат и за ненадлежни за даденото барање.

Според истражувањата, многу од претпријатијата решаваат да не го користат законот бидејќи процедурата за остварување на даночните поттикнувања е комплексна и бара голем ангажман на вработените за активност која не е нивен примарен фокус, без притоа да се сигурни дека ќе го реализираат олеснувањето.⁴⁷ Чести

45 Пишан поднесок од Министерството за правда за собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

46 Сведочење на министерката за култура, г-ѓа Елизабета Канческа-Милевска, на собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

47 „Закон за донации и спонзорства во јавните дејности – имплементација и главни предизвици“, Никица Кусиникова во соработка со Европскиот центар за непрофитно право (ECNL), мај/јуни 2010.

се изјавите од приматели на донации од видот „на таа сума даночни поттикнувања на претпријатијата не им се исплати да ја поминат пропишаната процедура“.⁴⁸ Слични изјави се сретнуваат и во врска со донациите кои доаѓаат од физичките лица.

3.2. ПРЕДИЗВИЦИ ВО РЕАЛИЗИРАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ПРОЦЕДУРА

Административната процедура по која може да се реализира даночното олеснување е комплицирана, обемна и ги оптоварува корисниците на законот, особено давателите. Притоа, регистрирани се предизвици од неколку аспекти:

- *Отсуство на објективни критериуми за утврдување на јавниот интерес*

Овој предизвик е директно поврзан со проблемот на дефинирање на јавниот интерес подетално објаснет во претходното поглавје. Најголем дел од надлежните органи немаат утврдено и објавено објективни критериуми за утврдување на јавниот интерес, што остава простор за неконзистентност и субјективно толкување на јавниот интерес од страна на одговорните лица, а остава и простор примателите и давателите да изразат сомнеж во објективноста и транспарентноста на постапката. Во практиката се евидентирани случаи на донесување на различно мислење за јавниот интерес за истиот проект во две различни години, потоа прогласување на одредени министерства за ненадлежни да дадат мислење во област која е во нивна ингеренција, [и] доделување на позитивно мислење за јавен интерес на проекти од комерцијален карактер. Особено тешко е да се разграничи јавниот интерес од комерцијалните активности во областите на култура и спорт. Во Поглавје II беа посочени примерите од Министерството за образование и Агенцијата за млади и спорт кои мислењето го базираат во однос на примателот, а не дејноста/активноста за која се донира или спонзорира.

⁴⁸ Истражување спроведено од Здружението Конект, 2011.

Единствено Министерството за култура има објавено дека издавањето на мислењата ги врши според кодифицирани критериуми, објавени во правилник⁴⁹ - иако овој подзаконски акт е донесен пред усвојувањето на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности. Притоа за утврдување на сегмент од јавниот интерес (национален интерес во културата) проектите и програмите треба да исполнат барем еден од општите критериуми и барем еден од посебните критериуми. Општите критериуми се преземени од Законот за културата, и дефинираат што опфаќа националниот интерес во културата, додека посебните критериуми го специфицираат јавниот интерес во одделни дејности и области на културата. Сепак, дури и во оваа сфера, не може да се каже дека постојат сеопфатни критериуми (напротив понекогаш се и ограничувачки) затоа што нема кодифицирани критериуми за утврдување на преостанатиот облик на јавен интерес во културата, т.е. на локалниот интерес во културата.

► *Опсусство на ex ante информација за јавниот интерес и времетраење на процедурата*

Потврдата за јавниот интерес поврзан со одреден проект или активност што се спроведува со донации или спонзорства се добива по склучување на договор за донација, а најчесто и по реализирањето на респективната активност. „Информација дали данокот е повратен или не, се добива еден месец по реализација на настанот [за кој се дава донација или спонзорство]“.⁵⁰ Ваквото законско решение создава неизвесност кај давателите дали ќе ги остварат даночните поттикнувања предвидени со Законот. Тоа значи дека давателите мора да се спремни дека може да дадат донација или спонзорство, а притоа да не добијат даночно поттикнување, што во голема мерка го ограничува остварувањето на клучната цел на Законот – зголемување на донациите и спонзорствата во јавните дејности. Во практиката, често донациите се итни и бараат моментална реализација од страна на давателот. Поради времетраењето на целата процедура, се случува

49 Правилник за критериумите за финансирање на програмите односно проектите по одделни дејности во културата (Службен весник 61/2004).

50 Писмен исказ од Македонски Телеком АД – Скопје доставен за потребите на собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

донацијата да изгуби на релевантност или пак да предизвика доцнење во спроведувањето на проектите кои се врзани со временска рамка.

Според истражувањето што го спроведе Здружените Конект во 2011 и примателите и од давателите на донации и спонзорства како еден од главните проблеми го посочуваат предолгото чекање на решението за потврдување на јавниот интерес од Министерството за правда. Како најдолго време на чекање на ова решение од страна на примател се наведени шест месеци, а од страна на давател на донација речиси осум месеци по доставување на барањето до Министерството за правда. „Сето ова многу ги отежнува подмирувањата на обврските кон снабдувачите на стоки и услуги за спроведување на проектите од јавен интерес“.⁵¹ Согласно последните измени на Законот (Сл. весник 51/2011) во практиката повеќе не постои прецизно утврден рок во кој мора да се потврди јавниот интерес, туку рокот од 15 дена за издавање на решение сега е заменет со исклучително комплексна и долга процедура на чекање и постепено обраќање до повисоки инстанции. Притоа, дополнителен проблем е што барателот во практика тешко може да добие прецизна информација дали одреден орган не запазил некој од наведените рокови, а со тоа и неговото право да го „ескалира“ случајот пред повисока инстанција е доведено во прашање.

Повеќето од давателите претпочитаат да го добијат решението од Министерство за правда пред да ја реализираат донацијата/ спонзорството поради правна сигурност. Ова е во согласност со домашните принципи на владеење на правото, и меѓународната практика во однос на даночните бенефиции за донации. Ваквиот став е издржан особено ако се има предвид дека УЈП претпочита приложување на решението, а дополнително решението е задолжително и за ползување на даночното ослободување од ДДВ.

- ▶ *Постојаткаш наметнува значајни обврски за документи и преходни одобрувања за давателите*

Според членот 21 постојаткаш за потврдување на јавниот интерес ја отпочнува и води давателот на донацијата или

51 Исказ од претставник на здружението „Борка“ за потребите на собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

сѝонзорсѝвоѝо. При поднесување на барањето до Министерството за правда, давателот треба да поднесе писмено склучен Договор за донација/спонзорство кој содржи детална информација за активноста/проектот кој давателот сака да го поддржи, информација за дејноста на примателот итн. Тоа значи дека давателот однапред треба да има интензивна интеракција со примателот и зависи од ажурноста на примателот да ја достави потребната документација што дополнително го пролонгира времето на реализација на донацијата/спонзорството. Исто така, некои донации се даваат за проекти кои не се детално испланирани и не можат да ги задоволат сите елементи кои ги бара законот (на пример, донација за институционална поддршка на некое здружение од јавен интерес).

Ваквиот товар врз давателот ја намалува мотивацијата за користење на даночните поттикнувања бидејќи изискува време и ги оттргнува вработените од нивните примарни работни задачи. Ваквата констатација е посебно релевантна за помалите деловни субјекти кои располагаат со ограничени човечки ресурси. Од друга страна примателот, а не давателот, е субјектот кој не само што има најголем интерес да се потврди јавниот интерес, туку истовремено располага и со најмногу податоци со кои може да се потврди јавниот интерес во врска со проектот или активностите кои се предмет на донацијата/спонзорството. И интервјуираните даватели, но и приматели го сметаат за нелогичното решението со кое давателот започнува постапка за потврдување на јавниот интерес.⁵²

Дополнително, законското решение со кое давателот ја води постапката за потврдување на јавниот интерес непотребно го зголемува административниот товар за давателите, но и за надлежните органи. Тоа е посебно евидентно во случаите кога некој примател на донација организира активности за прибирање средства за остварување на одреден јавен интерес на заедницата и се јавуваат повеќе претпријатија и граѓани кои сакаат да донираат и притоа да остварат даночни поттикнувања. Согласно Законот, целиот административен процес за потврдување на јавниот интерес мора да се изведе за секоја поединечна донација/спонзорство дури и ако се работи за еден ист проект.

⁵² Истражување спроведено од Здружението Конект, 2011.

- ▶ *Процедурата изискува обемна документација без оглед на големината и целта на донацијата*

Целокупниот процес и документација за потврдување на јавниот интерес и реализирање на даночните поттикнувања се применува за секоја поединечна донација без оглед на големината на донацијата/ спонзорството, ниту на типот на донатор (граѓанин или правен субјект). Дополнително, според членот 19, давателот и примателот мораат да изготват извештај кој се доставува во УП најдоцна 30 дена од денот на исполнување на договорот. Иако форматите за известување кое ги пропиша УП се едноставни, ова претставува дополнително административно оптоварување, особено за давателите. Тоа подразбира постојана комуникација на давателот со примателот во текот на реализирање на договорот што во практика не е случај. Покрај ова, создава непријатности за давателите бидејќи откако тие ќе ја реализираат донацијата/спонзорството истата преминува во сопственост на примателот и тие немаат никакви обврски кон неа ниту пак имаат контрола врз тоа како таа се користи.

- ▶ *Надлежност кај повеќе институции и големо административно оптоварување за надлежните органи*

Во моментот, во спроведување на законот се вклучени: 1) Министерство за правда, 2) Управата за јавни приходи каде посебна служба е одговорна за евидентирање на пристигнатите извештаи од давателите и примателите покрај службите за ревизија на годишните сметки и инспекциските служби и 3) останатите надлежни министерства и агенции во кои пак неколку службеници се одговорни за издавање на мислење за јавен интерес согласно секторот кој го покриваат. Ваквата вклученост на голем број органи покрај тоа што доведува до правна несигурност за корисниците на законот, доведува и до товар и зголемени трошоци на администрацијата за процесирање на секоја поединечна донација/спонзорство, и како што е истакнато погоре доведува и до субјективно толкување на одредени одредби.

3.3. ПРЕПОРАКИ ВО ОДНОС НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ПРОЦЕДУРА

Од горенаведеното може да се заклучи дека се потребни суштински измени во административната процедура за потврдување на јавниот интерес и реализирање на даночните поттикнувања. Притоа треба да се води сметка за следните принципи:

- » Да се обезбеди *ex ante* информација за јавниот интерес пред склучување на договор за донација/спонзорство (т.е. пред давателот да ја донесе одлуката за реализирање на дадената донација/спонзорство);
- » Јавниот интерес да е експлицитно потврден за државните органи (Управата за јавни приходи) да може соодветно да го реализира даночното ослободување;
- » Скратување на времетраењето на постапката имајќи ја предвид динамиката на доделување на донациите/спонзорствата во практика;
- » Намалување на обемот на документација и административниот товар како за давателите;
- » Намалување на административниот товар за државните институции.

Позитивните европски практики покажуваат дека административните процедури за добивање на даночните олеснувања се крајно поедноставени и во најголем дел се сведуваат на сметководствена евиденција за дадените донации и спонзорства. Имено, во сите земји опфатени со компаративната анализа третманот на јавниот интерес е директно поврзан со примателите кои се прецизно дефинирани. Понатаму, сите донации кон овие приматели имаат третман на јавен интерес и може да ги уживаат даночните олеснувања. Не се предвидува дополнителен процес за потврдување на јавниот интерес за секоја поединечна донација или активност/проект во која се донира. Дополнително, за заштита на јавниот интерес се предвидува соодветно известување како што е посочено во Поглавје V.

Во оваа насока се препорачува административната процедура во рамки на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности да се ревидира од три аспекти: 1) постапката за потврдување на јавниот

интерес; 2) обемот на задолжителна документација и 3) бројот на надлежни институции вклучени во процедурата.

Притоа, следејќи ги компаративните искуства како и потребите во нашата држава, можни се неколку можни решенија:

Опција	Процедура за потврдување на јавниот интерес	Позитивни страни	Негативни страни
<p>Опција 1 Примателите да се ограничат само на оние субјекти кај кои постои законско утврдување на јавниот интерес (ОЈИ, јавните установи, единиците на локалната самоуправа итн.).</p>	<p>» Јавниот интерес ќе биде врзан со статусот на примателот, а не со активноста за која се донира/ спонзорира. Во тој случај сите донации кон овие субјекти ќе имаат статус на јавен интерес.</p>	<p>» Значително поедноставување на процедурата. » Најмал обем на оптоварување за администрацијата.</p>	<p>» Согласно анализата на постоечката состојба, во тој случај законот би исклучил голем број на здруженија, фондации, религиозни здруженија и спортски клубови кои вршат дејности од јавен интерес. » Ќе биде потребна интервенција во ЗЗФ за да се измени критериумот за минимум годишен буџет од 1500 евра. Во спротивно, Законот нема да изврши влијание врз долгорочно креирање на култура на донирање особено на локално ниво.</p>

Опција	Процедура за потврдување на јавниот интерес	Позитивни страни	Негативни страни
<p>Опција 2 Примателите да ги опфатат сите субјекти со непрофитен карактер.</p>	<p>Двојна процедура: 1) за оние кои имаат трајно утврден статус на јавен интерес која би била иста како кај Опција 1 и 2) за оние кои немаат ваков статус, примателот би барал мислење за јавниот интерес за проектот/ активноста. Решението би го издавало Министерството за правда (врз основа на критериуми изготвени од ресорните министерства).</p>	<ul style="list-style-type: none"> » Поедноставување на процедурата во однос на постоечкото законско решение бидејќи ќе се намали обемот на барања и обемот на вклученост на администрацијата. » Се овозможува поширок опсег на приматели што е важно за поттикнување на филантропијата и демократијата на локално ниво. 	<ul style="list-style-type: none"> » Ќе се јави потреба од доставување на пообемна проектна документација од страна на примателот.
<p>Опција 3 Примателите да ги опфатат сите субјекти со непрофитен карактер.</p>	<p>Процедурата е слична како кај опција 2 со тоа што освен Министерството за правда, во донесувањето на решението ќе бидат вклучени други институции. Можни се две опции:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Како и досега вклучување на сите ресорни министерства » Формирање на меѓусекторно тело во кое ќе има и претставници на здруженија и фондации. 	<ul style="list-style-type: none"> » Олеснета процедура од аспект на бројот на барања. » Се овозможува поширок опсег на приматели што е важно за поттикнување на филантропијата и демократијата на локално ниво. 	<ul style="list-style-type: none"> » Зголемено оптоварување за администрацијата. » Различен третман на барањата во зависност од тоа под која ресорна институција потпаѓа нивната дејност и постоење на правна несигурност. » Потреба од пообемна документација од страна на примателот.

Подолу е даден детален опис на административната постапка при ревидирано законско решение.

Послѣдната за потврдување на јавниот интерес може значително да се поедностави доколку во најголем дел јавниот интерес се поврзе со примателот на донацијата/спонзорството. Во тој случај би се избегнала потребата од издавање на посебни решенија за секоја донација/спонзорство, ќе се запази принципот на *ex ante* информација (бидејќи давателите однапред ќе го знаат статусот на примателот), а со тоа би се избегнала и правната несигурност и кај давателите и кај УЈП. Притоа, треба да се земе предвид и законската регулатива за организации од јавен интерес. Имено, според Законот за здруженија и фондации еден од критериумите за здобивање со овој статус е организацијата да имаат вкупна вредност на имотот или приход над 1500 евра. Но, според оценките од 2010 година само околу 20% од организациите го задоволуваат овој критериум. Имајќи предвид дека е можно значителен дел од здруженијата и фондацииите кои реализираат проекти од јавен интерес да не се здобијат со статусот на ОЈИ, потребно е да се размисли дали да се предвиди соодветна процедура која ќе овозможи даночни олеснувања и за донациите и спонзорствата кон овие приматели.

Поради ова, законското решение може да предвиди две различни процедури за потврдување на јавниот интерес искажани во опцијата 2 погоре и тоа:

1. **Првата процедура** би важела за организации кај кои јавниот интерес ќе биде трајно утврден со што би се избегнала потребата од издавање на посебни решенија за секоја донација или спонзорство насочени кон нив. Така, на пример, кај Црвениот крст на МК и кај здруженијата и фондацииите со статус на јавен интерес извесно е дека активностите во најголем број од случаите ќе бидат насочени кон остварување на јавниот интерес и дека нема да се преточат во приватна добивка. Понатаму, и кај други ентитети кои вршат дејност од јавен интерес, а се во државна или јавна сопственост (јавни установи, органи на државната управа, единици на локалната самоуправа, јавни претпријатија, фондовите за социјално осигурување) сосема е извесно дека донациите или спонзорствата ќе бидат насочени кон јавниот интерес и нема да бидат искористени за остварување на лична добивка.

Оттука, најпрактично е да се примени принципот, кој постои во повеќето европски земји, дека **сите донации и спонзорства насочени кон ваквите приматели се наменети за остварување на јавниот интерес и можат да ги ползуваат даночните ослободувања**. Во овој случај, примателот однапред ќе го поседува документот со кој се потврдува јавниот интерес, па нема потреба од дополнителна постапка.

2. *Вшораша процедура* за потврдување на јавниот интерес би важела за организациите кои спроведуваат проекти и активности од јавен интерес но за тоа немаат добиено посебен статус (здруженија, фондации, сојузи и организациони облици на странски организации кои не се ОЈИ; приватни установи; црква, верска заедница и религиозна група кои им помагаат на лицата кои имаат потреба од одделни видови на социјална заштита. Кај ваквиот тип на приматели би останала потребата јавниот интерес да се определува ад хок за конкретна активност или проект која ја вршат, преку обезбедување на решение од надлежен орган.

Во ваков случај се препорачува постапката за потврдување на јавниот интерес да ја спроведе примателот пред реализирањето на донацијата/спонзорството. На тој начин организациите кои спроведуваат активности од јавен интерес полесно ќе можат да привлечат донатори или спонзори, бидејќи притоа ќе можат однапред да докажат дека даночните поттикнувања ќе се реализираат. Ова е преферирана постапка и од страна на давателите бидејќи на овој начин повторно ќе се запази принципот на намалување на правната несигурност и на добивање на *ex ante* информација за јавниот интерес од страна на давателот. Дополнително, тоа значително ќе го намали и административниот товар бидејќи примателот ќе ја спроведе постапката за самата активност (проект) без оглед дали истата ќе биде поддржана од една или повеќе донации или спонзорства.

Во овој случај јавниот интерес би се доделувал врз база на: а) општите критериуми дадени во дефиницијата за јавниот интерес во Законот (како што е предложено во Поглавје II) и б) доколку е потребно на пишани критериуми во одделни области (на пр. култура, спорт итн.) изготвени од страна на надлежните органи,

а врз база на законската регулатива во таа област⁵³. Надлежните органи би можеле во подготвувањето на критериумите да вклучат и граѓански организации за да се обезбеди соодветно поставување на критериумите во таа област.

Кога на овој начин однапред ќе се постават критериумите, Министерството за правда (или друг орган согласно предложените опции) како надлежен орган ќе може директно да го донесе решението за потврда на јавниот интерес со што значително ќе се скрати времетраењето на процедурата. Решението ќе биде задолжително со предвидување на разумен рок (на пр. 30 дена).

Истовремено, на овој начин ќе се намали и **шоварој** за **администрацијата** бидејќи ресорните министерства и институции ќе бидат вклучени само во почетното поставување на критериумите во својата област, а не и во издавањето на решение за секој поединечен случај. Бидејќи решението ќе е задолжително, ваквата процедура соодветствува и на потребите на Управата за јавни приходи.

Во однос на задолжителната документација која се бара од давателите и примателите за реализирање на даночното поттикнување се препорачува:

- » За мали донации во износ до 200 евра да се исклучи задолжителното склучување на договор во случај кога давателот е физичко лице. Во ваквите случаи е доволно давателот да добие Потврда за примена донација. Бидејќи во голем дел физичките лица се даватели на мали донации⁵⁴ тоа значително ќе ја поедностави процедурата за нив со што ќе им овозможи да ги користат даночните олеснувања;
- » Доколку се воведат ад хок потврда на јавниот интерес за одредена активност односно проект а не за секоја поединечна донација примателот ќе ја реализира постапката пред да се склучат договорите за донација/спонзорството. Поради

⁵³ Правилник за критериумите за финансирање на програмите односно проектите по одделни дејности во културата (Службен весник 61/2004).

⁵⁴ Во истражувањето на Конект од 2009 година, само 0,7% од испитаниците изјавиле дека донираат повеќе од 10.000 денари годишно.

тоа истите не е потребно да се доставуваат во процесот на потврдување на јавниот интерес туку договорот/договорите за донација/спонзорство би бил/е придружен документ кој би се користел за реализирање на ослободувањето од ДДВ и при поднесување на завршните извештаи кон УЈП;

- » Во насока на натамошното поедноставување на процедурата може да се овозможи поднесување на документи до надлежните институции во електронска форма, доколку се соодветно валидирани со електронски потпис;
- » Поедноставување на известувањето (види Поглавје V).

IV. ОБЕМ НА
ПОСТОЕЧКИТЕ
ДАНОЧНИ
ПОТТИКНУВАЊА
И ПРЕДИЗВИЦИ
ВО НИВНАТА
ПРИМЕНА

IV. ОБЕМ НА ПОСТОЕЧКИТЕ ДАНОЧНИ ПОТТИКНУВАЊА И ПРЕДИЗВИЦИ ВО НИВНАТА ПРИМЕНА

Во европската практика се применуваат различни решенија за даночните поттикнувања. Притоа, се покажало дека „најефективни решенија се оние кои се одредени врз база на анализа на локалната ситуација, локалните потреби и приоритети на земјата како и издржана проценка за економската ситуација и културата на донирање за да се одреди соодветното ниво на бенефициите кои би биле поттикнувачки за донаторот да дава, но исто така ќе будат и ресурс за ГО“⁵⁵.

При подготвувањето на измените на Законот важно е да се земат предвид и досегашните искуства од имплементацијата на законот, нашиот даночниот систем како и мислењата на засегнатите страни за тоа кои нивоа на даночни поттикнувања навистина би делувале

⁵⁵ Исечок од истражувањето „Даночен третман на непрофитните организации и даночни бенефиции за донаторите“. Подготвен е од Европскиот центар за непрофитно право (ЕЦНЛ) (www.ecnl.org) за Бугарскиот центар за непрофитно право“ (www.bcnl.org) во рамки на проектот „Оптимистички поглед на невладините организации и домашните ресурси“ финансиран од *Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe* преку *Bulgarian Charities Aid Foundation*, како и други истражувања реализирани од ЕЦНЛ.

стимулирачки за донаторите. Притоа треба да се води сметка тие да не предизвикаат преголеми зафаќања и дизбаланс во Државниот Буџет.

Од европската практика, степенот на даночните поттикнувања зависат и од тоа колку е широк опсегот на даватели и приматели. Тие, исто така, зависат и од тоа дали процентот на даночно намалување за давателите е поврзан со: (1) доходот пред оданочување (брuto-доход), (2) приходот по оданочување или (3) износот на донацијата. Дополнително, некои земји предвидуваат обврска за минимална донација која мора да биде дадена за да може да биде предмет на даночно олеснување, или поставуваат горна граница на донацијата за да се квалификува за одбиток⁵⁶.

Даночните бенефиции се реализираат на принцип на: *даночен одбиток* (од приходот кој подлежи на оданочување односно ја намалува даночната основица) или *даночен кредит* (се намалува самиот даночен долг).

4.1. ПОСТОЕЧКА СОСТОЈБА

Како што беше посочено и од воведот, две третини однашите граѓани сметаат дека даночните бенефиции се важен стимул за донирање, што е особено изразен став кај граѓаните со повисоки примања. Претпријатијата, исто така, им придаваат значење на даночните бенефиции – 71% сметаат дека тие се многу важни и дополнителни 18% дека се важни.⁵⁷ Ваквите ставови можат дополнително да се поткрепат и со податоци од УЈП кои говорат дека од воведувањето на даночните поттикнувања во оваа сфера на почетокот на 2007 г., донациите и спонзорствата во јавните дејности бележат континуиран подем.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ „Закон за донации и спонзорства во јавните дејности – имплементација и главни предизвици“, Никица Кусиникова во соработка со Европскиот центар за непрофитно право (ECNL), мај/јуни 2010.

Број на организации донатори и обем на донации⁵⁸

	Правни лица- донатори	Промена во однос на 2007 (%)	Дониран износ (денари)	Промена во однос на 2007 (%)
2007	115	0	20 000 651	0
2009	209	+ 82	144 823 958	+ 624
2010, прв квартал ⁸	94	+ 227	59 000 329	+ 1080

Притоа спонзорствата се почести од донациите – повеќе од 53% од сите поднесени барања за потврдување на јавниот интерес се во врска со спонзорства во споредба со 46% поврзани со донации.⁶⁰ Ваквата состојба може да се потврди и во сферата на културата – како една од најголемите приматели на донации и спонзорства. Така, од 1.10.2009 до 30.4.2010 со помош на даночните поттикнувања од овој Закон започната е реализација на 46 проекти од областа на културата во износ од 25 867 710 денари, од кои 84% се донации, а 16% се спонзорства.

„Иако Законот дозволува и физички и правни лица да бидат донатори, мал е бројот на физички лица кои го искористиле законот. Деловниот сектор е најголемиот домашен донатор и тоа најчесто се јавни претпријатија, трговски друштва и банките. Во однос на тоа кој е најчесто примател на донацијата/спонзорството со исклучок на областа спортот каде најмногу како приматели се јавуваат здруженијата од областа на спортот, во другите области на донирање односно спонзорирање процентуално бројот на приматели се јавните установи од областа на образование, здравство, култура.“⁶¹

58 Сведочење на директорот на Управата за јавни приходи, г. Горан Трајковски, на собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

59 Податоците за процентуалните промени се однесуваат во однос на една четвртина од бројот на донатори, и износот на донации во 2007 г.

60 Пишан поднесок од Министерството за правда за собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

61 Пишан поднесок од Министерството за правда за собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

Законот, во главата III, предвидува поттикнувања кај сите даноци, освен кај акцизите. Член 13 ги дефинира *даночниите поттикнувања кај персоналниот данок на доход (ПДД)*. Она што е специфично кај ПДД е што тоа е единствениот случај кога даночното поттикнување за донаторите се доделува во вид на *даночен кредит* кој му овозможува на донаторот да одземе дел од донираниот износ од данокот што треба да го плати. Ваквото намалување на даночниот долг е ограничено само на лицата кои поднесуваат годишна даночна пријава, т.е. само на оние што имаат доход и по основа различна од плата. Износот на намалување на даночниот долг е ограничено на најмногу 20% од годишниот даночен долг, но не повеќе од 24 000 денари.

Член 14 ги дефинира даночните поттикнувања кај *данокот на добивка* преку даночен одбиток т.е. во облик на намалување на даночната основица во максимален износ од 5% од вкупниот приход кај донациите и 3% кај спонзорствата.

Член 15 ги дефинира даночните поттикнувања кај *данокот на догадена вредност (ДДВ)*. Тука се предвидени три вида на поттикнувања: 1) ослободување од ДДВ при донирање добра, услуги и работи за реализирање на активностите на примателот на донацијата или за набавка на истите со времено плаќање на ДДВ од страна на организацијата-испорачател на добрата/услугите/работите и негово покривање со средства од државниот буџет; 2) ослободување од ДДВ за влезници за спортски, културни и останати јавни настани ако целиот приход се користи за јавен интерес, при што не се губи ни правото на одбиток на влезниот данок; 3) ослободување од ДДВ за надоместокот за комуникациска услуга при донирање – СМС или тв-донации – при што не се губи ни правото на одбиток на влезниот данок. Притоа треба да се потенцира дека одредбите на законот во овој член предвидуваат даночни поттикнувања на ДДВ само кај донациите (освен во случај на надоместокот на влезници за кој не е експлицитно наведено). За ослободувањето на ДДВ е донесен Правилник за спроведување на даночните поттикнувања кај данок на додадена вредност за донациите во јавните дејности⁶².

⁶² Усвоен од Министерот за финансии на 6 јуни 2007 (Службен весник бр. 90/07) и изменет на 10 јуни 2008 година.

Во 2008 г. остварен е поврат на ДДВ по основ на овој закон од 32 милиони денари, во 2009 г. 7,5 милиони денари, а во првите четири месеци од 2010 г. – 5 милиони денари. Сепак, тоа е значително помалку од повратот на ДДВ остварен кај странските донации.⁶³ Поттикнувањата врзани со данокот на имот, т.е. данок на наследство и подарок многу малку се користат.⁶⁴

Член 16 пропишува ослободување од *данокот на наследство и подарок* (ослободување од истата) и ослободување од *данокот на имот* во првите 5 години по годината во која е дадена донацијата. Во практиката не се забележани примери на користење на ова даночно ослободување па анализата не дава осврт на неговата примена во практика.

Член 17 се однесува на донирањето од страна на странски физички и правни лица и предвидува можност, на барање на давателот, УЈП да издаде документ за потврда на донацијата или спонзорството која давателот понатаму би можел да го искористи за добивање на даночно поттикнување за данокот на добивка во матичната земја.

4.2. ПРЕДИЗВИЦИ И ВЛИЈАНИЕ НА ПРЕДВИДЕНИТЕ ДАНОЧНИ ПОТТИКНУВАЊА

Различните даночни поттикнувања предвидени во Законот се применуваат во различен обем од страна на корисниците. Од досегашната практика забележани се предизвици во нивната примена како од административна природа така и во насока на тоа колку постоечките олеснувања навистина поттикнуваат зголемени нивоа на донирање/спонзорирање.

- ▶ *Неговолен интерес за користење на даночните
попткинувања*

63 Сведочење на раководителот на Секторот за даноци во Министерството за финансии, г. Борче Смилевски, на собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

64 Сведочење на директорот на Управата за јавни приходи, г. Горан Трајковски, на собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

Еден од заклучоците на надзорната расправа е дека „Законот не ги дава очекуваните резултати во насока на зголемено поттикнување на физичките и правните лица да донираат/спонзорираат.“⁶⁵ Интервјуата спроведени во 2011 од Здружението Конект покажаа дека и кај донатори и кај приматели доминира ставот дека често даночните поттикнувања се премали, а процедурата пресложена и неизвесна, за да може да имаат силно влијание на обемот на донации и спонзорства во јавните дејности. Ваквото гледиште го споделуваат и надлежните, според кои „дел од големите компании не се заинтересирани да го остварат правото на даночно поттикнување, што укажува дека постојното законско решение не е доволно поттикнувачко“.⁶⁶ Исто така, чести се и ставовите кај примателите дека одредени компании со кои соработуваат во остварувањето на своите активности не се запознаени со можностите кои произлегуваат од Законот.

► *Изразитио нерамномерна насоченост на донациите и спонзорствата*

Давателите на донации и спонзорства кои ги користат даночните поттикнувања покажуваат мал интерес за повеќето дејности од јавен интерес. Од досегашната имплементација на Законот, дејности од јавен интерес кои се најчесто предмет на донирање односно спонзорирање се спортот, културата, здравството, образованието, социохуманираните дејности и детската заштита, вероисповедта и информатичкото општество.⁶⁷ Сепак, дури и во сферата на културата, за музичко-сценската дејност се даваат 75% од спонзорствата и 76% од донациите, за културно-уметничките манифестации 23%, а само 1% за сите останати дејности од областа на културата.⁶⁸ Притоа најмалку давања има во заштитата на културното наследство.

65 Заклучоци од надзорната расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“, усвоени на седницата одржана на 21. 7.2010.

66 Сведочење на министерката за култура, г-ѓа Елизабета Канческа-Милевска, на собраниската надзорната расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

67 Пишан поднесок од Министерството за правда за собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

68 Сведочење на министерката за култура, г-ѓа Елизабета Канческа-Милевска, на собраниската надзорната расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

Според министерот за образование и наука,⁶⁹ во оваа сфера донациите и спонзорствата најчесто се наменети за издавање на учебници, стипендии за ученици и студенти, и реконструкција на објекти. Притоа, донациите за научно-истражувачката дејност се сосема мали и минорни во однос на потребите.

- ▶ *Неспроведување на даночното поттикнување од персоналниот данок на доход за физичките лица даватели на донации и спонзорства*

Образецот на годишната даночна пријава за ПДД (ПДД-ГДП) не го почитува Законот, бидејќи даночното поттикнување за физичките лица-даватели на донација го трансформира од даночен кредит во даночно намалување што не е во согласност со член 13 од Законот. Имено, во ред 19 од наведениот образец износот на дадените донации за јавните дејности физичките лица се задолжени да го внесуваат во колоната на одбитоци од вкупниот приход (колона 3).

Дополнително, бидејќи домашните исплатувачи на приходи се обврзани на аконтативна уплата на ПДД, а даночното поттикнување се доделува *ex post* по давањето на донацијата и по аконтативната уплата на ПДД, во практика физичките лица-донатори кои остваруваат дополнителен приход можат единствено да добијат намалување на данокот за наредната година. Тоа ќе може да го искористат сметководствено само доколку во таа наредна година повторно остварат и дополнителни приходи, а не само приход по основ на плата. Во практика, ова даночно намалување може да стане реално, а не само сметководствено, само доколку поединецот оствари приход од странство кој не подлежел на аконтативна уплата, или доколку оствари приход од домашен извор на кој ќе успее да го избегне аконтативното плаќање.

Предизвик во реализирањето на ова даночно поттикнување произлегува и од терминологијата користена во Член 13 од Законот. Имено, ограничувањето на ослободувањето се дефинира како 20% од годишниот даночен долг. Бидејќи БДД се плаќа аконтативно,

69 Сведочење на министерот Никола Тодоров на собраниската надзорната расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

надлежните органи го пресметуваат годишниот даночен долг како разлика помеѓу износот на годишниот персонален данок на доход и износот на платените аконтации. Со оглед на тоа што откога почна да се применува Законот во МК се вовеле рамниот данок, во моментот незначителен број на физички лица можат да го користат даночното ослободување, а и износите кои би можеле да се ослободат се многу мали.

Бидејќи механизмот на остварувањето на даночното поттикнување за даватели на донации кај ПДД е преку годишните даночни пријави, истото може да го остварат само оние кои поднесуваат ваква пријава, т.е. само оние кои имаат и друг вид на приходи освен плата. Повеќе големи приматели на донации го критикуваат ваквото решение.⁷⁰ Всушност, лицата кои остваруваат приходи само по основ на плата можат да поднесат даночна пријава доколку донираат и сакаат да го користат даночното олеснување. Проблем е што сегашниот начин на пресметување на ова даночно ослободување и начинот на кој истото се реализира (*ex post* по поднесувањето на даночната пријава), не нуди практична можност за примена на ова решение.

Следствено, во практиката речиси не се евидентирани случаи на даночни олеснувања кај персоналниот данок на доход за физичките лица кои донираат или спонзорираат.

- ▶ *Ограничување на даночното поттикнување кај ПДД на 24 000 денари годишно*

Границата од 24 000 денари е ниска доколку законот се стреми да ги поттикнува донирањата од лица со повисоки приходи. Во моментот според податоците на УЈП, во МК има лица што остваруваат годишни приходи и од над 1,5 милиони евра.

- ▶ *Степенот до кој посвоечко решение кај данокот на добивка ја стимулира филантропијата*

Во моментот законското решение кај данокот на добивка се реализира преку даночен одбиток т.е. признавање на донацијата или спонзорството за расход и следствено намалување на даночната

⁷⁰ Истражување спроведено од Здружението Конект, 2011.

основица. Ваквите решенија прават значителна разлика во земјите со прогресивен даночен систем бидејќи во тој случај со зголемување на нивото на донации и спонзорства давателот може значително да ја намали даночната основица и да потпадне во група со пониска даночна стапка што ќе влијае на неговиот целокупен данок⁷¹.

Тоа што секоја година се бележи зголемен интерес за користење на ова даночно олеснување укажува дека истото е релевантно за давателите. Сепак, со оглед на тоа што со сегашната регулатива деловните субјекти уживаат даночни ослободувања од данокот на добивка и по други основи (на пр. за реинвестирање на добивката), дискутабилно е колку ваквото даночно решение ќе придонесе за зголемување на нивоата на донирање и зголемување на бројот на даватели односно на зголемување на степенот на филантропија. Она што логично може да се заклучи е дека ова решение е полезно за оние даватели кои и досега донираат/спонзорираат и по основ на даночните стимулации евентуално би го зголемиле тој износ за 10% колку што е реалното даночно ослободување.

Дополнително, законот предвидува ист тип на даночно ослободување кај донациите и спонзорствата (со различен горен лимит). Во европската практика вообичаено донациите и спонзорствата се третираат различно имајќи в предвид дека претпријатието добива противуслуга при секое поединечно спонзорство. Спонзорствата во голем дел од земјите (на пр. Велика Британија, Австралија) се третираат како расход. Донациите пак, се третираат со различни даночни ослободувања.

► *Оданочување на донациите и фондациите со данок на добивка*

Фондациите и фондовите во рамки на некои здруженија се формираат со основна цел да дистрибуираат донации (грантови) за поддршка на локалните заедници или решавање на одредени општествени проблеми. Во оваа насока, давањето на донации е примарна оперативна функција на фондациите и фондовите и треба да биде третирана како признаен расход што не е случај во сегашната

⁷¹ Види „The Legal Environment of Private Philanthropy, International Comparative Survey” од Nilda Bullain (достапно во документацијата на ЕЦНЛ).

практика на нашето законодавство кое овие донации ги изедначува со оние од трговските друштва. Иако тоа не е директно поврзано со овој Закон, ги засега даночните бенефиции и начинот на кој се реализираат донациите од страна на фондациите и непрофитните фондови.

► *Неефикасен систем за ослободување од ДДВ*

Некои претставници на давателите и примателите известуваат за тешкотии во навременото реализирање на даночното ослободување по основ на ДДВ. Според претставник од компанија која е голем донатор: „Многу години наназад го користиме законот и редовно вршиме поврат на ДДВ, порано во рок од 3 дена се враќаа парите, а сега чекаме со месеци. Процедурата да одат средствата на трезорска сметка, па да се вратат не е практична, добро е да се најде друг начин да се врши ослободувањето од ДДВ.⁷² Сепак ваквото решение во Законот е усогласено со процедурата по која се реализираат и даночните ослободувања од ДДВ кај странските донации.

► *Плаќање на ДДВ кај шеле-донирањето*

Сè уште се пресметува ДДВ при СМС/телефонско донирање било за физички или за правни лица иако според членот 15 од Законот експлицитно е наведено дека комуникациските услуги, кога се предмет на проект од јавен интерес, се ослободени од плаќање на ДДВ. Согласно Законот, донациите кон физичките лица не се предмет на даночни поттикнувања за давателот, па оттука не постои можност да се земат предвид вакви донации на физички лица во делот на даночни поттикнувања кај персоналниот данок на приход или на ДДВ. Сепак, оваа одредба може да се примени кога примателите се правни лица (здруженија, јавни установи итн.).

Дополнително, во практика не се реализира ослободувањето од ДДВ кај припејд картичките. Од страна на надлежните органи не постои никаков проблем за реализирање на ова даночно ослободување и истите упатуваат на телекомуникациските компании кои технички

⁷² Претставник на претпријатие на средба со претставници од институции и компании во врска со Законот за донации и спонзорства во јавните дејности, 7.7.2011.

треба да ја овозможат оваа опција при наплатата на јавувањата и донациите преку СМС.

- ▶ *Донациите не се опфатени со договориите за избегнување на двојно оданочување*

Иако членот 17 дава можност на давателите, странско физичко и правно лице, УЈП да им издаде потврда со цел тие да остварат даночно олеснување во својата матична држава, во практика ваквото решение не се применува. Имено, донациите не се опфатени со договорите за избегнување на двојно оданочување кои ги склучува нашата држава со другите држави, следствено странскиот давател не е во можност да го искористи даночното ослободување по овој основ. Даночното ослободување во овој случај е возможно да се реализира само во случаите кога странското лице е регистрирано и плаќа даноци во МК или кога матичната држава во своите закони за даночни ослободувања на донациите овозможува даночна бенефиција при донирање во странство.

- ▶ *Неусогласеност на примената на даноците на наследство со надлежниот закон*

Претставниците од Министерството за финансии и УЈП укажуваат на тоа дека наследството се уредува со посебен закон и не може да има третман на донација. Од овој аспект, иако ова даночно поттикнување сè уште не се користи во практиката од страна на корисниците на Законот, при неговата ревизија потребно е соодветно усогласување на оваа одредба.

4.3. ПРЕПОРАКИ

Препораките во однос на конкретните даночни поттикнувања се групирани во однос на: 1) измени во законот за да се овозможи нивна целосна примена и 2) можни решенија за измени во самите даночни поттикнувања за поголемо стимулирање на давателите.

1. *Препораки за овозможување на целосна примена на постојечките даночни поттикнувања*

Од овој аспект најголем предизвик постои кај **ослободувањето од ПДД** кога даватели се физичките лица и неопходно е да се овозможи ефектуирање на ова даночно поттикнување за сите физички лица чии приходи подлежат на оданочување со овој данок. Ова особено од аспект што вистинската срж на филантропијата лежи во донирањето од страна на физичките лица и потребно е тие вистински да се поттикнат преку даночни олеснувања што ќе доведе до долгорочно менување на свеста кон донирањето во јавниот интерес.

Во оваа насока е потребно да се направат 3 ревизии поврзани со ПДД. Прво, да се ревидира членот 13 со тоа што терминот „годишен даночен долг“ ќе се преименува во „годишен персонален данок на доход“ што соодветствува со терминологија на соодветниот закон и е во согласност со принципот на даночен кредит. Второ, да се измени образецот на годишната даночна пријава за донираниот износ во јавните дејности да го третира како даночен кредит. Трето, пожелно е да се преиспита начинот на реализирање на даночното ослободување односно истото да се третира како „даночна претплата“ и по обработката на ПДД-ГДП да му се врати на давателот преку уплата на трансакциска сметка. На овој начин аконтативното плаќање на ПДД нема да претставува значителен проблем. Истовремено, и лицата кои стекнуваат приходи само по основ на личен доход ќе можат (доколку сакаат да го уживаат даночното поттикнување) да поднесат ПДД-ГДП и со тоа да го реализираат ослободувањето.

Во однос на **данокот на добивка**, потребно е да се прецизира дека донациите и грантовите кои се даваат од страна на фондациите и делокругот на нивната работа, не се предмет на оданочување со данок на добивка.

Во однос на **ДДВ**, би можела да се разгледа можноста за подобрување на „ефикасноста“ во исплатата на ДДВ. Од аспект на тв-донациите, ослободувањата во случај кога краен корисник се физичките лица може да се регулира преку соодветно разграничување на корпоративната фондација како примател или претпријатието од доменот на телекомуникациите да ги реализира со посредство на партнерска граѓанска организација која ќе биде примателот и која понатаму ќе ги дистрибуира овие донации кон физичките лица. Притоа, треба да се реализира соработка со телекомуникациските

компанији за да изнајдат софтверски решенија кои ќе овозможат ослободување од ДДВ и кај припејд картичките.

Покрај директните одредби во законот, за соодветно следење на влијанието на Законот потребно е да се ревидираат обрасците за државна евиденција за субјектите (Образец ДЕ) за да вклучат соодветна и подетална информација за нивоата на дадени и примени донации и спонзорства.

2. Прејораки за можни решенија за измени во самиите даночни поопштокнивања за поопшто стимулирање на давателите

Компаративните искуства од другите земји укажуваат на тоа дека нема едно единствено решение за даночните поттикнувања. Во секоја земја тие зависат од повеќе фактори, како на пример: даночната политика, потребите за донирање/спонзорирање, степенот на развој на филантропијата. Во однос на данокот на добивка, во најголемиот број на земји се применува принципот на даночен одбиток. При тоа, на пример, во Бугарија даночното олеснување изнесува 10% од добивката пред оданочување. Во Естонија е присутно истото решение со тоа што давателот има можност да одбере и друг модалитет (3% од збирот на направените уплати кои подлежат на данок на социјално осигурување). Во Хрватска даночното олеснување е ограничено на 2% од остварени приходи. Во Унгарија, даночното намалување е 20% од донацијата дадена на организација од јавен интерес, и дополнителни 20% (значи 40%) од донацијата дадена на организација од јавен интерес ако е дадена врз основа на долгорочен договор за донација. И во двата случаја намалувањето може да биде најмногу до висината на добивката пред оданочување.

Во однос на персоналниот данок на доход, принципот на даночно поттикнување, исто така, се разликува од држава во држава. Во Словенија се применува принципот на даночен кредит и тој изнесува 0,5% од годишниот износ на персоналниот данок без дополнителни ограничувања. Во Бугарија се користи даночен одбиток (се намалува даночната основица) до 5% од годишните примања на давателот. Во Хрватска процентот изнесува 2%, а во Полска 6% од приходот кој подлежи на оданочување.

Доколку државата сака да поттикне поголеми нивоа на донации и спонзорства во одредени дејности (на пример, во науката и истражувањето) може да се размисли за диференцирана поддршка со поголеми даночни ослободувања. Сепак, ова мора да биде соодветно аргументирано и ограничено на областите кои добиваат минимална поддршка, а се сметаат за значајни за јавното добро за да се овозможи еднаков третман на примателите. Примери на утврдување на повисоки даночни поттикнувања за давањата во одредени дејности се среќаваат во други европски земји: во Бугарија тоа се однесува на одреден тип на поддршка во културата, во Латвија на Олимпискиот комитет, а во Унгарија постои за Унгарскиот културен фонд или Унгарскиот фонд за обнова.⁷³

Во однос на **персоналниот данок на добивка** треба да се размисли за начините на кои би се поттикнало зголемено донирање од страна на физичките лица со зголемени приходи. Имено, постоечкото ограничување од 24.000 денари е соодветно поттикнување кај физичките лица кои имаат помалку или околу 1.080.000 денари годишни нето-приходи (или 90.000 денари месечни нето приходи) бидејќи кај нив ограничувањето од 20% кај годишниот даночен долг би бил помал или еднаков на 24.000 денари. Структурата на приходи само по основ на плата во нашата држава е таква што само 5,8% од вработените имаат месечна нето-плата поголема од 35.001⁷⁴. Следствено, за повеќето граѓани кои остваруваат приходи само по основ на плата ова даночно олеснување е соодветно. Сепак, ако земеме предвид дека првите 10 граѓани со најголеми приходи пријавиле годишни бруто-приходи од над 58.000.000 денари, а само по основ на плата првите 10 највисоки годишни бруто-плати се над 12.000.000 денари⁷⁵, ваквото ограничување од 24.000 денари не ги стимулира физичките лица со поголеми приходи кои се оние кои можат значително да вложат во развојот на општеството.

Ревидираните решенија би можеле да предвидат: а) зголемување на ограничувањето; б) укинување на ограничувањето, а намалување на

73 Даночни бенефиции за донаторите, Европски центар за непрофитно право (ECNL), 2010 и Преглед на даночни бенефиции и постапка за донации, ЕЦНЛ 2012.

74 Вработени и нето-плати 2010, Статистички преглед: Население и социјални статистики, Државен завод за статистика, јуни 2011.

75 Анализа „Годишна даночна пријава 2010“, Управа за јавни приходи, ноември 2011.

износот од 20% за да се избегне преголемо зафаќање од Буџетот или в) поставување на ограничување на процентот од донацијата кој може да се одбие од данокот (како што е случај во Франција која, исто така, користи даночен кредит како приод). На пример, во Франција може да се користи даночно ослободување за 66% од вредноста на донацијата до максимум 20% од годишниот износ на персоналниот данок.

Во однос на даночното поттикнување кај **данокоџ на добивка** засегнатите страни имаа различни мислења. Во многу од интервјуата и од сесиите беше споменато дека со оглед на тоа што постојат значителни даночни ослободувања од данокот на добивка и кога средствата се користат за бизнис цели, а воедно даночната стапка е ниска дека ова даночно поттикнување не е вистински мотив за донирање и од тој аспект не поттикнува доволно. Беше предложена како можна опција воведувањето на даночен кредит (како што е случајот во Франција и Латвија). Но од друга страна, со оглед на тоа што македонските компании не прикажуваат големи добивки, во случајот на даночен кредит значително би се намалил вкупниот износ кој потенцијално би можел да се донира со користење на даночно поттикнување. Некои од учесниците во секторските работни групи укажаа на тоа дека ослободувањето од ДДВ за донираниот износ би бил многу поголем стимул отколку од данокот на добивка. Сепак, во компаративната практика не се забележани вакви решенија.

Дополнително, претставниците на здруженијата и фондациите предложија да се размисли за можноста за различни степени на даночно поттикнување во зависност од примателот при што донациите кон здруженијата и фондациите би уживале поголемо ослободување со цел да се поттикне донирањето кон нив што во моментот заостанува зад донирањето во јавните установи.

За споредба, во повеќето европски земји принципот на даночно ослободување е даночниот одбиток односно намалување на даночната основица. Разлика има во нивоата на ограничување со тоа што кај многу земји тој се пресметува на основа на приходот кој подлежи на оданочување (наместо на целокупниот приход т.е. обрт). Така во Холандија се овозможува до 10% од приходот кој подлежи на оданочување, а во Германија до 20% од приходот кој подлежи на оданочување или 0.4% од вкупниот обрт и платите.

V. ЕВИДЕНТИРАЊЕ,
ИЗВЕСТУВАЊЕ,
КОНТРОЛА И
ПРЕКРШОЧНИ
ОДРЕДБИ НА
ДОНАЦИИТЕ И
СПОНЗОРСТВОТА
КОИ СЕ ПРЕДМЕТ
НА ДАНОЧНИ
ПОТТИКНУВАЊА

V. ЕВИДЕНТИРАЊЕ, ИЗВЕСТУВАЊЕ, КОНТРОЛА И ПРЕКРШОЧНИ ОДРЕДБИ НА ДОНАЦИИТЕ И СПОНЗОРСТВОТА КОИ СЕ ПРЕДМЕТ НА ДАНОЧНИ ПОТТИКНУВАЊА

5.1. ПОСТОЕЧКА СОСТОЈБА

Главата четири на Законот ги покрива прашањата за евидентирање, отчетност и контрола на донациите и спонзорствата во јавните дејности. Ова е важен аспект на законската регулатива бидејќи има влијание како врз степенот до кој давателите ќе ги користат даночните поттикнувања, така и врз градење на довербата во концептот на приватното донирање.

Согласно член 19 од Законот, и давателот и примателот на донацијата и спонзорството се должни до Управата за јавни приходи да достават извештај за дадената и за примената донација и спонзорство најдоцна во рок од 30 дена од денот на исполнувањето на договорот за донации или спонзорство. Извештајот, покрај податоците за давателот и примателот бара и опис на предметот на донација и спонзорство како и крајната употреба на донацијата и спонзорството и други податоци. УЈП има изготвени обрасци за известување („УЈП-ИДС/ДВ“ и „УЈП-ИДС/ПР“) во кои се наведуваат давателот и примателот, но исто така се бараат и податоци за „крајниот корисник“. Дополнително, со образецот УЈП пропишала дека во прилог треба да се достават

Договорот за донацијата и Решението на Министерството за правда со кое се потврдува јавниот интерес за предвидената донација или спонзорство или – доколку не е добиено Решение – поднесеното Барање за утврдување на јавниот интерес. Покрај ова, Во упатството за Законот изготвено од УЈП се споменува дека треба да се достави и Потврдата за примена донација/спонзорство.

Контрола на давањето, примањето и користењето на донацијата и спонзорството, согласно член 20 став 1 од Законот, вршат УЈП и „други надлежни органи“. За утврдени неправилности и злоупотреби при користењето на донацијата и спонзорството истите можат да поднесат прекршочна или кривична пријава.

Согласно член 22, доколку донацијата и спонзорството немаат карактер на донација и спонзорство од јавен интерес, УЈП донесува решение со кое се укинува правото на даночни поттикнувања и го доставува до давателот и/или примателот на донацијата и спонзорството. Жалба по ваквото решение може да се поднесе до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка во работен однос во втор степен.

Главата 5 од законот се однесува на прекршочните одредби според кои е утврдена глоба во следните случаи:

- » За примателот на донацијата (правното лице и неговото одговорно лице) ако не се склучи договор во писмена форма;
- » За примателот на донацијата (правното лице и неговото одговорно лице) ако не поднесе извештај за дадената и за добиената донација и спонзорство;
- » За примателот на донацијата (правното лице и неговото одговорно лице) ако не ги користи донацијата или спонзорството во согласност со договорот. Во тој случај предметот на донација или спонзорство се враќа на давателот на донацијата/спонзорството;
- » За примателот на донацијата (правното лице и неговото одговорно лице) ако договорот и другата документација не ги чува најмалку пет години;
- » За физичкото лице за непочитување на одредбите од член 4 (предмет на донација и спонзорство), член 7 став (3) (за

примателите на донација), член 8 став (1) (за примателите на спонзорство), член 17 став (1) (за странски физички и правни лица како даватели на донација/спонзорство) и член 19 став (3) (за известување за донациите и спонзорствата).

5.2. ПРЕДИЗВИЦИ

Од аспект на евиденцијата, отчетноста, контролата и прекршочните одредби идентификувани се бројни предизвици како од страна на корисниците така и од страна на институциите. Дел од тие предизвици се поврзани со самите одредби на законот, но дел се однесуваат и на самите цели на отчетноста и контролата и како тие влијаат на ефикасноста на системот на даночни поттикнувања кај донациите и спонзорствата.

Во досегашната имплементација на законот идентификувани се следните предизвици:

- ▶ *Нејоспооење на евиденција на решенијата за донации/спонзорства од јавен интерес.*

Во Законот нема одредби со кои се уредува водењето на регистар во Министерството за правда за донации и спонзорства, поради што нема евиденција за точниот број на поднесени и решени барања. Во основа, Министерството за правда не е обврзано да води база на податоци за поднесени барања со што се отежнува следењето на имплементацијата на Законот.⁷⁶ Слична е состојбата и со надлежните министерства кои честопати немаат податоци за донациите и спонзорствата во дејностите од јавен интерес кои се во нивен домен. Дел од донациите, посебно во образованието, воопшто не се евидентираат.⁷⁷

⁷⁶ Пишан поднесок од Министерството за правда за собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

⁷⁷ Сведочење на министерот за образование и наука, г. Никола Тодоров, на собраниската надзорна расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

Дополнително, во форматите за годишно финансиско известување на правните лица не се раздвоени категориите за донациите од оние за спонзорствата кај давателите, како и категориите кај примателите за да се наведат и одделат донациите од домашни и странски правни и физички лица. На овој начин се пропушта можноста за соодветно евидентирање и следење на ефектите од законот врз давателите и нивоата на донации и спонзорства.

- *Оптоварувањето кон давателите и примателите за задолжително поднесување на извештаи до УЈП не соодветствува на целите на известувањето и суштината на донирањето/спонзорирањето.*

Давателите и примателите се обврзани да поднесуваат извештај за секоја донација до УЈП, наместо агрегатно известување во годишниот извештај. Иако пропишаните обрасци од УЈП за известување се едноставни, ова претставува дополнително административно оптоварување, особено за давателите. Притоа, иако законот пред воведувањето на последните измени од 2011 не наметнуваше обврска, УЈП пропишала дека во прилог кон Извештајот треба да се достават Договорот за донацијата и Решението на Министерството за правда (или поднесеното Барање за утврдување на јавниот интерес). „Тоа е непотребен чекор. Ние претходно сме се обратиле до соодветна институција (Министерство за правда), тие го имаат проверено јавниот интерес. А ние потоа мора повторно да го праќаме решението со извештај до УЈП и на тоа не добиваме одговор.“⁷⁸

Одредбата за известување налага извештајот да се достави најдоцна 30 дена од денот на исполнување на договорот. Со оглед на тоа што одредбите на договорот вообичаено содржат обврска за реализирање на одредена активност од јавен интерес од страна на примателот, извештајот би се доставил откако ќе биде реализирана активността. Тоа подразбира дека давателот за да може да го достави својот извештај треба да има континуирана комуникација со примателот што најчесто не е случај ниту во кај нас ниту во светската практика на донирање. Исто така многу често активностите се реализираат во временски рок кој зафаќа две или повеќе фискални години што го

⁷⁸ Изјава на претставник на бизнис-секторот за потребите на истражување спроведено од Здружението Конект, 2011.

комплицира известувањето за реализирањето на активноста. Иако давателите ја реализирале донацијата (ја префрлиле до примателот) и имаат право да добијат намалување на данокот на добивка, нема да ја имаат целосната документација бидејќи проектот не е завршен. Во ваков случај им се советува од Управата за јавни приходи да изготват и достават извештај само за дел од проектот спроведен во таа фискална година додека за останатото ќе биде направен извештај следната година.

Според сознанијата од УЈП ним извештаите им служат за соодветна евиденција на донациите и спонзорствата на даден давател за да можат да се пресметаат нивоата на даночните олеснувања што во практика се прави по доставувањето на годишната сметка и годишните даночни пријави (кога даватели се физичките лица). Од овој аспект не се чини издржана ниту практична одредбата за известување по исполнување на договорот.

Законот налага извештајот да содржи информација за крајната употреба на предметот на донацијата и спонзорството. Следствено, образецот пропишан од УЈП бара информација за „ЕДБ/ЕМБГ на крајниот корисник на донации/спонзорства“. Како што е образложено во Поглавје II ваквото барање не соодветствува на практиката каде како крајни корисници можат да се јават повеќе физички лица, правни лица (други здруженија, општини итн.) но и неформални групи на граѓани и пошироката заедница. Дополнително, овие термини не се спомнуваат на ниедно друго место во законот.

Во практика, претставници на УЈП информираат дека не сите даватели и приматели доставуваат извештаи во текот на годината.

► *Поднесување на документи со кои веќе располагаат надлежни органи*

Договорот за донација, барањето за потврдување на јавниот интерес и Решението со кое се потврдува јавниот интерес за предвидената донација или спонзорство се документи со кои веќе располага Министерството за правда, па претставува непотребно административно оптоварување УЈП повторно да ги бара сите овие документи од давателот или примателот како прилог кон Извештајот.

Обврската од поднесување на ваквите документи од примателите и давателите е наметната од УЈП и не произлегува директно од Законот.

► *Негоречености во дефинирањето на системот за контрола на користењето на донацијата и спонзорството*

Согласно член 20, став 1 од Законот, покрај УЈП постојат и други надлежни органи за контрола на давањето, примањето и користењето на донацијата и спонзорството при користење на даночни поттикнувања. Не е прецизирано кои се тие „други надлежни органи“.⁷⁹ Ако донацијата и спонзорството немаат карактер на донација и спонзорство од јавен интерес УЈП донесува решение со кое се укинува правото на даночни поттикнувања. Дополнително, прекршочните одредби предвидуваат глоба доколку донацијата/спонзорството не се користат согласно договорот.

Во практика не е јасно кој ја врши контролата на користењето на донацијата и спонзорството. Според УЈП, намената на гореспоменатите извештаи е да послужат за споредба со податоците од даночниот биланс (на давањето и примањето).⁸⁰ УЈП не следи дали примателот ги искористил средствата за она за што биле наменети (користењето на донацијата/спонзорството). Од практиката тие вообичаено го применуваат членот 22 само во случаи кога давателот пријавил даночно олеснување, а подоцна се утврдило дека за таа донација/спонзорство Министерството за правда издало негативно мислење. Објаснувањето од УЈП за потребата од инволвирање на давателот во контролата е дека давателот е корисник на даночните поттикнувања, па оттука УЈП мора да го следи и контролира.⁸¹

Сепак, екстензивните законски одредби за контрола и заштита на јавниот интерес честопати предизвикуваат критики од граѓанскиот сектор. „Се добива впечаток дека законот има основна цел да послужи за заштита од злоупотреба, а не да ги поттикне донациите и

79 Сведочење на министерот за образование и наука, г. Никола Тодоров, на собраниската надзорната расправа на тема „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“.

80 Претставник од УЈП на средба со претставници од институции и компании во врска со Законот за донации и спонзорства во јавните дејности, 7.7.2011.

81 Претставник од УЈП на средба со претставници од институции и компании во врска со Законот за донации и спонзорства во јавните дејности, 7.7.2011.

спонзорствата во јавните дејности. Тој е рестриктивен кон граѓаните и граѓанските организации, ги демотивира донаторите и е примарно во функција на заштита на буџетот.⁸²

Дополнително, се стекнува впечаток дека давателите се тие кои се одговорни за користењето на донацијата/спонзорството. Тоа е спротивно на дефинициите и духот на давањето. Имено, откако давателите ќе ја реализираат (дадат) донацијата/спонзорството истата преминува во сопственост на примателот и тие немаат никакви обврски кон неа ниту пак имаат контрола врз тоа како таа се користи.

► *Дел од прекршочниите одредби се нејасни*

Во најголем дел прекршочните одредби се однесуваат на примателите што соодветствува на принципот дека примателите се одговорни за користењето на донацијата/спонзорството во јавниот интерес. Сепак постојат нејасности во однос на издржаноста и формулацијата на дел од прекршочните одредби и тоа:

- » Не е јасно зошто се предвидува глоба доколку не се склучи договор. Со оглед на тоа што договорот е задолжителен документ за реализирање на даночната бенефиција, логично е во недостаток на договор само да се укине односно не се реализира даночното олеснување;
- » Предвидена е глоба за примателот доколку не подготви извештај како за примената така и за дадената донација/спонзорство. Подготвување на извештај за дадената донација/спонзорство е обврска на давателот и не може за тоа да се оптовари примателот;
- » Со оглед на тоа што во моментот не постои орган кој го следи користењето на донацијата/спонзорството, не е јасно кој би ја издал прекршочната одредба од член 24;
- » Не е јасно за што точно се изрекува прекршок за физичкото лице во член 26 имајќи предвид дека членовите 7 и 8 се однесуваат на примателите, а физичките лица не можат да се

82 Изјава на претставник на граѓанска организација за потребите на истражување спроведено од Здружението Конект, 2011.

јават како приматели на донации и спонзорства согласно овој закон.

5.3. ПРЕПОРАКИ

Системот на евиденција, следење и контрола треба да се ревидира како од аспект на целите така и од аспект на надлежните органи. Притоа треба да се води сметка за следните принципи:

- » Давателите донираат на добра волја, за јавно добро и немаат контрола, ниту би требало да се сметаат отчетни за начинот на кој таа се користи;
- » Со оглед на тоа што давателите ги уживаат даночните бенефиции, УЈП е задолжен да спроведува соодветно следење на давањата (донацијата или спонзорството) во јавниот интерес;
- » Намалување на административниот товар за известување во насока на зголемена ефикасност;
- » Воведување на соодветно известување од страна на примателот за користењето на донацијата/спонзорството;
- » Искористување на административниот систем за следење на ефектите од законот.

Во однос на **евиденцијата**, се препорачува креирање на регистар кој ќе содржи информација за: 1) примателите на донации/спонзорства со статус на јавен интерес и 2) проектите/активностите за кои е издадено решение за јавен интерес. На тој начин давателите тековно ќе можат да се информираат за тоа дали донацијата/спонзорството ќе ужива даночна бенефиција. Од друга страна тоа ќе овозможи и подобар увид од страна на УЈП и намалување на обемот на документација која давателите и примателите ќе треба да ја доставуваат со извештајот.

Во насока на општите препораки, **системот за известување** треба да се поедностави и да се поврзе со поднесувањето на годишните баланси и годишните даночни пријави. Каков било извештај или документација поврзана со донацијата/спонзорството треба да бидат

придружен дел на книговодствената документација и поднесена до УЈП заедно со годишната сметка. Во насока на дополнително намалување на продуцираните документи би можело да се размисли за воведување на образец за интегрално известување за сите донации и спонзорства (кои уживаат даночни олеснувања) кај еден давател или примател (наместо досегашните поединечни за секоја донација/спонзорство). Притоа, известувањето од страна на примателите треба да овозможи собирање податоци за висината на добиените донации и висината на добиените спонзорства кои подлежат на даночни поттикнувања поделени според вид на давател (физичко или правно лице и вид на правно лице) и според јавна дејност. Тоа и на УЈП ќе и овозможи интегрален увид кај секој давател и примател (наместо тие да го ажурираат секој извештај одделно).

Потребно е да се прецизира улогата на УЈП во **контролата на користењето на донациите/спонзорствата** кои уживаат даночни бенефиции. Покрај ова, потребно е да се прецизира кои се „другите надлежни органи“ за контрола, покрај УЈП.

Притоа треба да се води сметка дека контролата за користењето на донацијата/спонзорството треба да се врши врз примателите. Отчетноста кај примателите кои имаат статус на јавен интерес е поедноставна бидејќи тие доставуваат задолжителни извештаи или до надлежните министерства или во случајот на здруженија и фондации од јавен интерес до Комисијата за доделување на статус ОЈИ и Владата. За останатите проекти кои ќе добијат решение за јавен интерес на проектот/активноста може да се побара задолжително поставување на извештај (наративен и финансиски) за дадената активност на веб-страниците на примателите (или други средства за информирање) кои би биле лесно достапни до надлежните органи.

Дополнително, за подобра контрола во користењето на донацијата/спонзорството, примателот може да се задолжи со завршната пресметка да достави до УЈП и сметководствена евиденција за трошоците настанати со реализацијата на активноста за која биле дадени средства.

Ова соодветствува и со регулативата во земјите од ЕУ опфатени со компаративната анализа. Договорот за донација и спонзорство

како и Потврдата за примена донација/спонзорство се стандардните документи кои се поднесуваат со завршната сметка како кај давателите така и кај примателите. Дополнително, сите земји кои беа анализирани од аспект на известувањето (Бугарија, Полска и Естонија) предвидуваат обврски за известување за активностите реализирани со донацијата/спонзорството како и финансиски извештај за приходите и расходите за донациите и спонзорствата кои уживале даночни поттикнувања. Покрај доставувањето до надлежните институции, овие информации треба да бидат достапни и до јавноста. Во Полска, на пример, обврската за вакво детално известување е поврзана со висината на донациите и приходите на примателот. Извештајот е задолжителен доколку поединечната донација го надминува износот од 15,000 полски злоти (околу \$4,774) или доколку вкупниот износ на донации од страна на еден давател во текот на годината надмине 35,000 полски злоти (околу \$11,138). За организациите приматели чиј годишен приход не надминал 20,000 полски злоти (околу \$6,364) се изземени од обврската за дополнително известување.

За случаите кога постои сомневање за перење на пари преку донациите и спонзорствата постои утврдена постапка и соодветни казнени одредби согласно Законот за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело и финансирање на тероризам и поради тоа не треба да се регулира посебно во овој закон.

Прекршочниите одредби треба целосно да се ревидираат за да соодветствуваат со останатите одредби од законот. Во оваа насока, во случај на недостаток на Договор за донација/спонзорство едноставно нема да се реализира даночното олеснување и не е потребна дополнителна глоба. Во случај кога примателот нема да му издаде Потврда за примена донација/спонзорство (што е задолжителен документ за давателот да може да го користи олеснувањето) треба да се предвиди прекршочна одредба за примателот. Прекршочни одредби можат да се предвидат и во случај кога примателот не ги користи средствата согласно намената (што со новото решение ќе биде достапно како информација до УЈП преку попатната документација со завршните извештаи).



VI. ПРЕПОРАКИ
ЗА ИЗМЕНИ
ВО ОДРЕДБИТЕ
НА ЗАКОНОТ

VI. ПРЕПОРАКИ ЗА ИЗМЕНИ ВО ОДРЕДБИТЕ НА ЗАКОНОТ

Од анализата е очигледно дека Законот за донации и спонзорства во јавните дејности треба да претрпи значителни измени во сите негови делови. Врз база на препораките дадени во претходните поглавја, а задржувајќи ја примарната цел на законот и позитивните аспекти кои се идентификувани, ова поглавје сумарно ги прикажува препораките за измени на законот како и дополнителни аспекти кои треба да бидат разгледани во рамки на оваа или некои идни расправи на оваа тема. Препораките се структурирани согласно поглавјата на документот и логички го следат процесот по кој се реализираат даночните поттикнувања.

Општа препорака

Во општите одредби на Законот важно е да се спомне дека овој Законот ги третира само оние донации и спонзорства кои сакаат да уживаат даночни поттикнувања. Тој не ги ограничува спонтаните давања ниту пак донациите/спонзорствата при кои давателот не сака да ги користи даночните поттикнувања. На овој начин ќе се избегне недоразбирањето дека законот е ограничувачки и наметнува дополнителна администрација за сите даватели и корисници на донации и спонзорства.

6.1. ДЕФИНИЦИИ И ТОЛКУВАЊЕ НА КЛУЧНАТА ТЕРМИНОЛОГИЈА

Во новото законско решение потребно е целосно ревидирање на дефинициите притоа водејќи сметка за нивната усогласеност со другите закони кои ги третираат. Дополнително, дефинициите треба да се јасни за да овозможат соодветно толкување од страна на институциите, но и корисниците на законот. Во оваа насока се препорачуваат следните измени:

► Дефинирање на „јавна дејност“ и „јавен интерес“

Имајќи ја предвид комплексноста на македонското законодавство во однос на дефинирањето на јавните дејности и јавниот интерес, а со оглед на тоа што терминот „јавна дејност“ создава конфузија и не наоѓа практична примена во одредбите на законот кои ги дефинираат даночните поттикнувања и начинот на кој тие се стекнуваат, терминот „јавна дејност“ треба да се избрише од клучната терминологија. Во тој случај, во употреба би останал терминот јавен интерес (кој претежно се користи и во сегашниот текст на законот). Истовремено, името на законот би претрпил соодветна измена и би се преименувал во „Закон за донации и спонзорства во јавен интерес“.

Понатаму, дефиницијата за „јавен интерес“ би била посеопфатна и би се усогласила со Законот за здруженија и фондации. Областите може да се пресликаат согласно членот 74 од ЗЗФ со тоа што дејноста „аматерски спорт“ ќе се замени со „спорт“ за да се запази потребата од сеопфатна поддршка на спортот преку даночните поттикнувања. Истовремено, како и до сега, се остава можност некоја дејност да биде дефинирана како јавен интерес со други закони.

Дополнително, во дефиницијата за „јавен интерес“ може да се вклучат и општи критериуми како:

- » активностите/дејностите да се насочени кон пошироката јавност и кон интересите на заедницата (на национално и локално ниво);
- » активностите/дејностите да се од непрофитен карактер (да не подразбираат распределба на евентуално остварената добивка меѓу основачите, членовите, членовите на органите,

директорите, вработените или кое било друго со нив поврзано лице);

Дефинирањето на јавниот интерес преку примена на пошироки критериуми ќе ги избегне идентификуваните предизвици бидејќи ќе овозможат примена на дефинициите за јавен интерес како на Законот за здруженија и фондации, така и на законите од областа на спортот, културата и образованието. Ова воедно ќе биде и во согласност со позитивната европска практика.

► *Дефинирање на давателите и примателите*

Дефинирањето на примателите и давателите на донации и спонзорства е едно од клучните прашања кое понатаму ќе има влијание и врз нивото на даночни поттикнувања како и процедурата по која ќе се реализираат даночните поттикнувања. Водејќи се од светските и европските искуства во овој домен, се препорачува нивно попрецизно определување, особено кај примателите.

Во однос на *давателите* на донациите и на спонзорствата согласно позитивната светска практика треба да се запази широкиот опфат на можните даватели и тие да ги вклучат сите физички и правни лица. Дополнително, треба да се нагласи дека овој закон не ги опфаќа донациите кои доаѓаат преку странската развојна помош чии даватели не подлежат на оданочување.

Исто така, потребно е или во овој сегмент од законот или кај одредбите кои се однесуваат на данокот на добивка, да се назначи дека донациите и грантовите кои се даваат од страна на фондацииите и фондовите, не се предмет на оданочување со данок на добивка.

Во однос на дефинирањето на *примателите*, се предлага во законот тие да се наведат таксативно. Притоа треба да се води сметка преку дефинирањето на примателите да се зачува духот за непрофитниот карактер на самите донации и спонзорства. Во оваа насока, приматели можат да бидат правни лица со непрофитен карактер и тоа:

- » Здруженија, фондации, сојузи и организациони облици на странски организации согласно со Законот за здруженија и фондации

- » Јавни установи
- » Органи на државната управа
- » Единици на локалната самоуправа и Градот Скопје
- » Цркви, верски заедници, религиозни групи и нивните здруженија
- » Спортски клубови регистрирани како спортски здруженија согласно Законот за спорт
- » Црвениот крст на МК
- » Македонската академија на науките и уметностите

Дополнително, во законот треба да се наведе соодветно дефиниција за *сџранскиџе ѓравни лица со сџаџус на орданизации од јавен инџерес како ѓримашели* на донации и спонзорства во насока на усогласување со новото законодавство на Европската унија во однос на прекуграничните донации.

Исто така, поради воведување на терминот непрофитност, потребно е во дефинициите да се вклучи и терминот „*ѓринциџ на неѓрофиџносѓ*“ кој ќе биде преземен од соодветната дефиниција во Законот за здруженија и фондации. Исто така, во дефинициите треба да се додаде и терминот Организација од јавен интерес согласно ЗЗФ.

► *Дефинирање на ѓромоџија и реклама*

Во законот е потребно попрецизно да се утврдат разликите во истакнувањето на името на донаторот со промовирањето на името, фирмата и заштитниот знак во случај на спонзорство. Спонзорството како договорен однос почива токму на обезбедување на директна корист на добра и на услуги најчесто преку соодветно рекламирање, односно промовирање.

Во оваа насока, Законот би можел да вклучи попрецизна дистинкција со тоа што ќе се наведе дека промоџија во контекст на спонзорство би се сметало во случај кога вклучува:

- » големо и истакнато објавување на логото на давателот во било кој објавен материјал/публикаџија/ресурс на примателот;

- » големо и истакнато објавување на корпоративните бои на давателот;
- » опис на добрата и услугите на давателот;
- » користење на логото на примателот од страна на давателот;
- » ексклузивно право за продажба на добра и услуги за време на настаните организирани од страна на примателот итн.

Од друга страна би се нагласило дека еднократното и ненагласено наведување на името, фирмата и заштитниот знак на давателот на донацијата во периодичните и годишните извештаи, публикации и веб страна на примателот не се сметаат за промоција во смисла на директна корист за давателот.

Понатаму, треба да се разгледаат можностите и да се препорача соодветна измена и во Законот за радиодифузна дејност кои ќе ги пресликаат на соодветен начин одредбите од Законот за донации и спонзорства во јавните дејности во однос на промоцијата.

6.2. АДМИНИСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЗА ПОТВРДУВАЊЕ НА ЈАВНИОТ ИНТЕРЕС И РЕАЛИЗИРАЊЕ НА ДАНОЧНИТЕ ПОТТИКНУВАЊА

Законот треба да претрпи суштински измени во административната процедура за потврдување на јавниот интерес и реализирање на даночните поттикнувања. Притоа треба да се води сметка за следните принципи:

- » Да се обезбеди *ex ante* информација за јавниот интерес пред склучување на договор за донација/спонзорство (т.е. пред давателот да ја донесе одлуката за реализирање на дадената донација/спонзорство);
- » Јавниот интерес да е експлицитно потврден за државните органи (Управата за јавни приходи) да може соодветно да го реализира даночното ослободување;
- » Скратување на времетраењето на постапката имајќи ја предвид динамиката на доделување на донациите/ спонзорствата во практика;

- » Намалување на обемната документација и административниот товар особено за давателите;
- » Намалување на административниот товар за државните институции.

Процедурата треба да се ревидира согласно позитивните европски практики покажуваат каде истите се крајно поедноставени и во најголем дел се сведуваат на сметководствена евиденција за дадените донации и спонзорства.

Во оваа насока се можни три решенија за процедурата:

► *Опција 1*

Примателите да се ограничат само на оние кои имаат трајно утврден статус на јавен интерес т.е. на јавните установи и ОЈИ. Во овој случај јавниот интерес ќе биде врзан со статусот на примателот, а не со активноста за која се донира/спонзорира. Сите давања кон овие субјекти ќе се третираат како јавен интерес со што значително ќе се поедностави процедурата. Оваа опција, исто така, има и најмал обем на оптоварување за администрацијата. Сепак, оваа опција има и недостатоци. Со оглед на тоа што механизмот за доделување на ОЈИ сè уште не профункционирал во практика, а критериумот за минимална висина на годишен буџет од 1500 евра не го исполнуваат мнозинството организации, Законот би исклучил голем број здруженија и фондации. Дополнително се јавува проблемот на третманот на спортските клубови и верските субјекти кај кои не постојат дефиниции за организации со статус од јавен интерес. На тој начин Законот нема да изврши долгорочно влијание врз филантропијата на локално ниво. Во случај на оваа опција веројатно ќе биде потребно да се направат измени во критериумите за ОЈИ во рамки на ЗЗФ.

► *Опција 2*

Примателите да ги опфатат сите субјекти со непрофитен карактер. Во овој случај јавниот интерес ќе се потврдува со двојна процедура. За оние приматели кои имаат трајно утврден статус на јавен интерес третманот би бил ист како кај Опција 1. За примателите кои немаат

ваков статус, процедурата би ја спроведувал примателот односно примателот би барал мислење за јавниот интерес за конкретен проект/активност (а не за донација). Решението би го издавало Министерството за правда (доколку е потребно врз основа на критериуми изготвени од ресорните министерства). Дополнително прецизно ќе се утврди потребната придружна документација за проектот која примателот ќе треба да ја достави до надлежните органи. Ресорните министерства би можеле да се задолжат да изготват соодветни критериуми за утврдување на јавниот интерес во поедината област кои би се следеле од страна на Министерството за правда, доколку тоа е потребно.

Со оваа опција се постигнува поедноставување на процедурата во однос на постоечкото законско решение бидејќи ќе се намали обемот на барања и обемот на вклученост на администрацијата. Исто така, на овој начин се овозможува поширок опсег на приматели што е важно за поттикнување на филантропијата и демократијата на локално ниво. Недостатокот на оваа опција е што со неа позначително ќе се оптовари примателот кој ќе мора да достави соодветна документација. Тоа би можело да претставува предизвик за помалите организации.

► Опција 3

Оваа опција е слична во опфатот како Опција 2. Разликата е во надлежните институции кои би го утврдувале јавниот интерес на поднесениот проект/активност. Оваа опција би вклучувала како и до сега издавање на мислење од страна на сите ресорни министерства. Можна е опција и за формирање на работно меѓусекторско тело кое би го давало мислењето.

Со оваа опција ќе се постигне олеснета процедура од аспект на бројот на барања. Таа, исто така, овозможува поширок опсег на приматели. Но од друга страна доведува до зголемено оптоварување на администрацијата и одолговлекување на процедурата која како и до сега не соодветствува на практичните потреби за донирање. Исто така, ваквиот пристап предизвикува различен третман на различни приматели во рамки на ист закон во зависност од ресорното министерство во кое потпаѓа нивната дејност.

Со оглед на моменталните околности, Опција 2 се чини како најприфатлива во насока на задоволување на бараните принципи. Во сите три опции, и давателот и УП ќе имаат *ex ante* документирана потврда за јавниот интерес.

Во однос на задолжителната документација која се бара од давателите и примателите за реализирање на даночното поттикнување се препорачува за мали донации во износ до 200 евра да се исклучи задолжителното склучување на договор во случај кога давателот е физичко лице. Во ваквите случаи е доволно давателот да добие Потврда за примена донација. Бидејќи во голем дел физичките лица се даватели на мали донации⁸³ тоа значително ќе ја поедностави процедурата за нив со што ќе им овозможи да ги ползуваат даночните олеснувања.

6.3. НИВОА НА ДАНОЧНИ ПОТТИКНУВАЊА И НИВНА ПРИМЕНА ВО ПРАКТИКА

Препораките во однос на конкретните даночни поттикнувања се групирани во однос на: 1) измени во законот за да се овозможи нивна целосна примена и 2) можни решенија за измени во самите даночни поттикнувања за поголемо стимулирање на давателите.

1. Препораки за овозможување на целосна примена на постојечките даночни поттикнувања

Од овој аспект најголем предизвик постои кај **ослободувањето од ПДД** кога даватели се физичките лица и неопходно е да се овозможи ефектуирање на ова даночно поттикнување за сите физички лица чии приходи подлежат на оданочување со овој данок. Ова особено од аспект што вистинската срж на филантропијата лежи во донирањето од страна на физичките лица и потребно е тие вистински да се поттикнат преку даночни олеснувања што ќе доведе до долгорочно менување на свеста кон донирањето во јавниот интерес.

⁸³ Во истражувањето на Конект од 2009 година, само 0,7% од испитаниците изјавиле дека донираат повеќе од 10.000 денари годишно.

Во оваа насока е потребно да се ревидира членот 13 со тоа што терминот „годишен даночен долг“ ќе се преименува во „годишен персонален данок на доход“ што соодветствува со терминологија на соодветниот закон и е во согласност со принципот на даночен кредит. Исто така, потребно е да се измени образецот на годишната даночна пријава за донираниот износ во јавните дејности да го третира како даночен кредит. Дополнително, пожелно е да се преиспита начинот на реализирање на даночното ослободување односно истото да се третира како „даночна преплата“ и по обработката на ПДД-ГДП да му се врати на давателот преку уплата на трансакциска сметка. На овој начин аконтативното плаќање на ПДД нема да претставува значителен проблем. Истовремено, и лицата кои стекнуваат приходи само по основ на личен доход ќе можат (доколку сакаат да го уживаат даночното поттикнување) да поднесат ПДД-ГДП и со тоа да го реализираат ослободувањето.

Кај данокот на добивка, треба да се додаде став во кој ќе се потенцира дека донациите кои ги даваат фондациите и здруженијата како дел од нивните примарни програмски функции не подлежат на данок на добивка.

Во однос на ДДВ, од аспект на теле-донациите со оглед на тоа што не се работи за законска пречка, потребно е да се реализира соработка со телекомуникациските компании за да изнајдат софтверски решенија кои ќе овозможат ослободување од ДДВ и кај припејд картичките.

Кај данокот на имот потребно е да се прецизира можноста Законот да ги опфати наследствата (со оглед на тоа што тие немаат третман на донација), а членот треба да се ревидира за да се усогласи со ресорниот закон кој го третира ова прашање.

Покрај директните одредби во законот, за соодветно следење на влијанието на Законот потребно е да се ревидираат обрасците за државна евиденција за субјектите (Образец „ДЕ“) за да вклучат соодветна и подетална информација за нивоата на дадени и примени донации и спонзорства.

2. *Прейораки за можни решенија за измени во самиите даночни појми/појми за појмоле стимулирање на давателите*

Компаративните искуства од другите земји укажуваат на тоа дека нема едно единствено решение за даночните поттикнувања. Во секоја земја тие зависат од даночната политика, од потребите за донирање/ спонзорирање како и од степенот на развој на филантропијата.

Во оваа насока, во однос на **персоналниот данок на добивка** треба да се размисли за начините на кои би се поттикнало зголемено донирање од страна на физичките лица со зголемени приходи. Имено, постоечкото ограничување од 24.000 денари е соодветно поттикнување кај физичките лица кои имаат помалку или околу 1.080.000 денари годишни нето-приходи (или 90.000 денари месечни нето-приходи). Сепак, ваквото ограничување од 24.000 денари не ги стимулира физичките лица со поголеми приходи кои се оние кои можат значително да вложат во развојот на општеството.

Ревидираните решенија би можеле да предвидат: а) зголемување на ограничувањето; б) укинување на ограничувањето, а намалување на износот од 20% за да се избегне преголемо зафаќање од Буџетот или в) поставување на ограничување на процентот од донацијата кој може да се одбие од данокот (како што е случај во Франција која, исто така, користи даночен кредит како приод).

Во однос на даночното поттикнување кај **данокот на добивка** засегнатите страни имаа различни мислења. Преовладува мислењето дека со оглед на тоа што постојат значителни даночни ослободувања од данокот на добивка и кога средствата се користат за бизнис-цели, а воедно даночната стапка е ниска дека ова даночно поттикнување не е вистински мотив за донирање и од тој аспект не поттикнува доволно. Во оваа насока би можеле да се разгледаат различни опции и комбинација на поттикнувања (согласно примерите наведени во Поглавје IV) кои ќе овозможат поголемо стимулирање на донациите и спонзорствата од деловниот сектор.

6.4. ЕВИДЕНТИРАЊЕ, ИЗВЕСТУВАЊЕ И КОНТРОЛА

Системот на евиденција, следење и контрола треба да се ревидира како од аспект на целите така и од аспект на надлежните органи. Притоа треба да се води сметка за следните принципи:

- » Давателите донираат на добра волја, за јавно добро и немаат контрола, ниту би требало да се сметаат отчетни за начинот на кој таа се користи;
- » Со оглед на тоа што давателите ги уживаат даночните бенефиции, УЈП е задолжен да спроведува соодветно следење на давањата (донацијата или спонзорството) во јавниот интерес;
- » Намалување на административниот товар за известување во насока на зголемена ефикасност;
- » Воведување на соодветно известување од страна на примателот за користењето на донацијата/спонзорството;
- » Искористување на административниот систем за следење на ефектите од законот.

Во однос на *евиденцијата*, се препорачува креирање на регистар кој ќе содржи информација за: 1) примателите на донации/спонзорства со статус на јавен интерес и 2) проектите/активностите за кои е издадено решение за јавен интерес. На тој начин давателите тековно ќе можат да се информираат за тоа дали донацијата/спонзорството ќе ужива даночна бенефиција. Од друга страна тоа ќе овозможи и подобар увид од страна на УЈП и намалување на обемот на документација која давателите и примателите ќе треба да ја доставуваат со извештајот.

Во насока на општите препораки, *системот* за известување треба да се поедностави и да се поврзе со поднесувањето на годишните баланси и годишните даночни пријави. Каков било извештај или документација поврзана со донацијата/спонзорството треба да бидат придружен дел на книговодствената документација и поднесена до УЈП заедно со годишната сметка. Во насока на дополнително намалување на продуцираните документи би можело да се размисли за воведување на образец за интегрално известување за сите донации и спонзорства кај еден давател или примател. Притоа, известувањето

од страна на примателите треба да овозможи собирање податоци за висината на добиените донации и висината на добиените спонзорства кои подлежат на даночни поттикнувања поделени според вид на давател (физичко или правно лице и вид на правно лице) и според јавна дејност. Тоа и на УЈП ќе ѝ овозможи интегрален увид кај секој давател и примател (наместо тие да го ажурираат секој извештај одделно).

Договорот за донација/спонзорство и Потврдата за примена донација/спонзорство ќе останат примарните документи кои ќе се поднесуваат со завршната сметка. Примателите ќе имаат зголемена одговорност за известување за користењето на донациите и спонзорствата преку јавно достапни извештаи за спроведените активности и реализираните трошоци. Кон завршната сметка примателите ќе достават и сметководствена документација за настанатите трошоците од користењето на донацијата или спонзорството.

Потребно е да се прецизира улогата на УЈП во *контролата на користењето на донациите/спонзорствата* кои уживаат даночни бенефиции. Покрај ова, потребно е да се прецизира кои се „другите надлежни органи“ за контрола, покрај УЈП.

Прекршочните одредби треба целосно да се ревидираат за да соодветствуваат со останатите одредби од законот. Тие треба да го задржат принципот на оптоварување на примателот за можни утврдени неправилности во користењето на донацијата или на спонзорството.

Со примена на духот на препораките дадени во овој документ ќе се овозможи поедноставена примена на Законот, а воедно и ќе ја поттикнуваат културата на донирање во нашата земја. Исто така, ќе го приближат Законот до европските добри регулаторни практики на регулирање на овој тип бенефиции.



Јулија Орлићевска
Министарство правде

АНЕКС 1 – ЗАКОН ЗА ДОНАЦИИ И СПОНЗОРСТВА ВО ЈАВНИТЕ ДЕЈНОСТИ

ЗАКОН ЗА ДОНАЦИИ И ЗА СПОНЗОРСТВА ВО ЈАВНИТЕ ДЕЈНОСТИ

Службен весник бр.47 од 12.04.2006 година

I. ОПШТИ ОДРЕДБИ

Член 1

Со овој закон се уредува давањето и примањето на донациите и спонзорствата со кои давателот и примателот можат да бараат даночни поттикнувања, целта на давањето и примањето, давателите и примателите, предметот, користењето, даночните поттикнувања и евидентирањето и контролата на донациите и спонзорствата во јавните дејности.

Член 2

Со донацијата и спонзорството во јавните дејности со кои се остварува јавниот интерес, се придонесува за подобрување на личниот и заедничкиот живот на граѓаните, здруженијата на граѓаните и фондации, физичките и правните лица во Република Македонија, како и за нивната економска благосостојба и социјална правда.

Поимник

Член 3

Одделни поими употребени во овој закон го имаат следново значење:

1. **Донација** е доброволна и безусловна помош во пари, добра и услуги која не создава директна корист за давателот ниту обврска за враќање од примателот на донацијата и која може да биде дадена за цели од јавен интерес или за поддршка на активностите на примателот.

Под донација во смисла на овој закон се подразбираат и жирални давања, теле-давање и организирани настани за прибирање на средства;

2. **Спонзорство** е доброволна финансиска исплата, давање добра или услуги за конкретен проект и/или активност, кои овозможуваат директна корист на давателот како што се промоција на име, фирма и заштитен знак на давателот на спонзорството;
3. **Јавна дејност** е дејност во областа на заштита на правата на човекот и граѓанинот, образованието, науката, развој на информатичкото општество и пренос на електронски податоци, културата, спортот, здравството, социјалната заштита, заштитата на лица со инвалидитет, крводарителството, детската заштита, заштитата на животната средина и други дејности утврдени со закон како јавна дејност;
4. **Јавен интерес** е поддржување или промовирање на дејности во областа на заштитата на човековите права, на промоција на културата, етиката, образованието, науката, развој на информатичкото општество и преносот на електронските податоци, спортот, заштитата на животната средина, социохуманитарните дејности, развојот на граѓанското општество, промовирање на крводарителството, промоција на меѓународната соработка и други дејности утврдени со закон;
5. **Домашно физичко лице** е граѓанин на Република Македонија, даночен обврзник;
6. **Странско физичко лице** е лице, странски државјанин, бегалец или апатрид кој престојува во Република Македонија или кој живее во друга држава;
7. **Домашно правно лице** се смета јавна установа, единица на локална самоуправа, здружение на граѓани и фондации од јавен интерес, трговски друштва, орган на државна управа и друг субјект кој со регистрација пред надлежен орган се стекнал со својство на правно лице;
8. **Странско правно лице** е секое правно лице кое има фирма запишана во трговски регистар во странство или ако е запишано во трговскиот регистар во неговата земја и странски меѓународни невладини организации, фондации, сојузи и нивни подружници кои се непрофитни;

9. **Промоција** е афирмативно истакнување на името, фирмата и заштитниот знак на давателот на донацијата и спонзорството при давање на донација и спонзорство за вршење на јавна дејност.

Член 4

- (1) Давателот и примателот на донацијата и спонзорството склучуваат договор во писмена форма, согласно со Законот за облигационите односи.
- (2) Предмет на договорот од став (1) на овој член мора да биде остварување на јавен интерес определен со член 3, точка 4 на овој закон.
- (3) За донации од член 3, точка 1, став 2 на овој закон на барање на давателот, примателот му издава писмена потврда.
- (4) Формата и начинот на издавање на писмената потврда од ставот (3) на овој член ги уредува министерот за правда со правилник со кој се уредува оваа материја.

Член 5

Други закони можат да уредуваат прашања за донирањето и спонзорирањето, но се применуваат одредбите на овој закон за сите прашања што не се уредени во тие закони.

II. ЕЛЕМЕНТИ НА ДОНАЦИЈАТА И СПОНЗОРСТВОТО

1. Давател на донација и спонзорство

Член 6

- (1) Давател на донација и спонзорство може да биде домашно и странско физичко и правно лице.
- (2) Давател на донација и спонзорство не може да биде физичко и правно лице чие дејствување не е во согласност со Уставот, законите на Република Македонија и со меѓународните договори кои Република Македонија ги склучила или им пристапила.

2. Примател на донација

Член 7

- (1) Примател на донација може да биде домашно правно лице.
- (2) Како примател на донација може да биде и странско правно лице кое има непрофитен карактер за остварување јавен интерес во

друга држава во случаите на елементарни непогодни, природни и хуманитарни катастрофи.

(3) Примателот на донацијата станува сопственик на донацијата и ја користи исклучиво за намената определена во договорот за донација од член 4 ставовите (1) и (2) на овој закон.

(4) Објавувањето на името на давателот на донацијата во периодичните и годишните извештаи, како и во извештаите за користењето на донацијата и во јавната промоција на донаторот не го менува даночниот третман на донацијата.

3. Примател на спонзорство

Член 8

(1) Примател на спонзорство може да биде домашно правно лице кое врз основа на применото спонзорство ги извршува обврските што произлегуваат од договорот за спонзорство.

(2) Правата и обврските од договорот за спонзорство мора да бидат во согласност со Уставот, законите на Република Македонија и со меѓународните договори кои Република Македонија ги склучила или им пристапила.

Член 9

Објавувањето на името, фирмата и заштитниот знак на давателот на донацијата и на спонзорството во јавните, печатените и електронските медиуми не се смета за реклама.

4. Предмет на донација и спонзорство

Член 10

(1) Предмет на донацијата и спонзорството се:

- финансиски средства;
- секаков вид добра и услуги, вклучувајќи и материјални добра, сопствено произведени или набавени;
- завештанија и други преносни права.

(2) Предметот на донацијата и спонзорството мора да е во согласност со дејноста на примателот на донацијата и спонзорството.

(3) Предмет на донацијата и спонзорството не може да бидат добра и услуги чиј промет е забранет со закон.

5. Цели на донацијата и спонзорството

Член 11

- (1) Цел на донацијата и спонзорството е остварување, унапредување, промоција и поддршка на дејностите од јавен интерес.
- (2) Донација се дава на примателот на донацијата со цел да се задоволат неговите декларирани, јавно утврдени потреби и цели и/или да се решат одредени состојби и проблеми.
- (3) Спонзорство се дава на примателот на спонзорството за имплементација на јавниот интерес од определена јавна дејност дефинирани во договорот за спонзорство.

III. ДАНОЧНИ ПОТТИКНУВАЊА НА ДОНАЦИЈАТА И СПОНЗОРСТВОТО

1. Корисници на даночни поттикнувања

Член 12

Давателот и примателот на донацијата и спонзорството имаат право на даночни поттикнувања предвидени со овој закон.

2. Даночни поттикнувања кај персоналниот данок на доход

Член 13

- (1) Физичко лице кое донира финансиски средства на правно лице според одредбите на овој закон има право на намалување на персоналниот данок на доход утврден врз основа на неговата годишна даночна пријава (образец „ПДД - ГДП“) во висина од 20% од годишниот даночен долг на давателот на донацијата, но не повеќе од 24.000 денари.
- (2) Персонален данок на доход не се плаќа на примањата по основ на примени донации во согласност со одредбите на овој закон.

3. Даночни поттикнувања кај данокот на добивката

Член 14

- (1) На даночниот обврзник на данокот на добивка износот на дадената донација во тековната година, според одредбите на овој закон му се признава како расход во даночниот биланс во вкупна висина до 5% од вкупниот приход.
- (2) На даночниот обврзник на данокот на добивка износот на даденото спонзорство во тековната година според одредбите на овој закон му

се признава како расход во даночниот биланс во вкупна висина до 3% од вкупниот приход.

4. Даночни поттикнувања кај данокот на додадена вредност

Член 15

(1) Прометот извршен за реализација на донацијата, според овој закон, се смета како промет согласно со член 3 став (3) точките 1 и 2 и член 6 став (3) точките 1 и 2 од Законот за данокот на додадена вредност. Обезбедувањето средства од Буџетот на Република Македонија се извршува на ист начин како кај прометот извршен за реализирање на странските донации за финансирање на проекти за кои Владата на Република Македонија има склучено договори.

(2) На надоместокот за влезници за културен, спортски или друг јавен настан не се пресметува данок на додадена вредност, без исклучување на правото на добивка на претходниот данок, доколку целокупниот приход е наменет и се употребува за финансирање на активност од јавен интерес во дејностите од член 3, точка 4 од овој закон.

(3) На надоместокот за комуникациска услуга согласно со Законот за електронски комуникации кога корисникот со нејзиното користење донира парични средства за финансирање на активност од јавен интерес во дејностите од овој закон, не се пресметува данок на додадена вредност, без исклучување на правото на добивка на претходниот данок.

(4) За спроведувањето на овој член министерот за финансии донесува правилник во рок од 60 дена од денот на донесувањето на овој закон.

5. Даночни поттикнувања кај даноците на имот

Член 16

(1) Донацијата во предмети и материјални добра е ослободена од данокот на наследство и подарок кога давателот му го пренесува правото на продолжување и користење на примателот.

(2) Донацијата во предмети и материјални добра е ослободена од данок на имот во наредните 5 години, по годината во која е дадена донацијата.

Член 17

(1) На странско правно и физичко лице, по негово барање, Управата за јавни приходи (во понатамошниот текст УЈП) му издава документ

со кој се потврдува дека донирал или спонзорирал во дејност од јавен интерес во Република Македонија.

(2) Документот од став (1) на овој член се издава со цел давателот на донацијата и спонзорството да добие даночно поттикнување за данокот на добивка во неговата земја.

6. Изземање од даночни поттикнувања

Член 18

Даночните поттикнувања не можат да се остварат кога донацијата и спонзорството се употребуваат за:

1. активности на примателот насочени кон поддршка на политички партии и партиски кампањи;
2. давање од претпријатија на други претпријатија.

IV. ЕВИДЕНТИРАЊЕ, ОТЧЕТНОСТ И КОНТРОЛА

1. Известување за користењето на донацијата и спонзорството

Член 19

(1) Давателот и примателот на донацијата и спонзорството се должни да изготват извештај за дадената и за добиената донација и спонзорство кој треба да ги содржи следните податоци:

1. име и назив на давателот и на примателот;
2. име и назив на крајниот корисник;
3. опис на предметот на донација и на спонзорството кој овозможува нивно идентификување со назначување на количината, вредноста и другите негови особености;
4. крајна употреба на предметот на донацијата и спонзорството и
5. други податоци.

(2) Договорот за донацијата и спонзорството од член 4 на овој закон и извештајот од став (1) на овој член задолжително се доставува до УЈП доколку со овој закон за нив се предвидени даночни поттикнувања, најдоцна 30 дена од денот на исполнување на договорот.

(3) Договорот за донацијата и спонзорството, како и секоја друга документација која е поврзана со донацијата и спонзорството, мора да се чува најмалку 5 години од завршувањето на календарската година во која е исполнета обврската од договорот.

2. Контрола на користењето на донацијата и спонзорството

Член 20

- (1) УЈП и други надлежни органи го контролираат давањето, примањето и користењето на донацијата и спонзорството во случаи на примена на даночни поттикнувања во согласност со овој закон.
- (2) УЈП и други надлежни органи, доколку при контролата утврдат неправилности и злоупотреби при користењето на донацијата и спонзорството, поднесуваат прекршочна или кривична пријава.

3. Заштита на јавниот интерес

Член 21

- (1) На барање на давателот на донацијата и спонзорството, Министерството за правда во рок од 15 дена од денот на приемот на барањето издава решение со кое го потврдува јавниот интерес за предвидената донација и спонзорство.
- (2) Министерството за правда во рок предвиден во став (1) од овој член, бара мислење за секое поединечно барање врз основа на надлежностите од соодветните органи, како основа за решавање по барањето.
- (3) Ако во рокот предвиден во став (1) на овој член Министерството за правда не издаде решение, ќе се смета дека барањето е решено позитивно.

Член 22

- (1) Ако донацијата и спонзорството немаат карактер на донација и спонзорство од јавен интерес, УЈП донесува решение со кое се укинува правото на даночни поттикнувања и го доставува до прекршителот (давателот и/или примателот на донацијата и спонзорството).
- (2) Против решението од став (1) на овој член прекршителот има право на жалба до надлежната Второстепена Комисија при Владата на Република Македонија.

V. КАЗНЕНИ ОДРЕДБИ

Член 23

- (1) Со парична казна од 50.000 до 300.000 денари ќе се казни за прекршок правното лице - примателот на донацијата и спонзорството, ако не склучи договор во писмена форма (член 4).

(2) Со парична казна од 50.000 до 300.000 денари ќе се казни за прекршок правното лице - примателот на донацијата и спонзорството, ако не изготви извештај за дадената и за добиената донација и спонзорство (член 17 став (1)).

(3) За прекршокот од ставовите (1) и (2) на овој член со парична казна од 10.000 до 50.000 денари ќе се казни одговорното лице на правното лице.

Член 24

(1) Со парична казна од 50.000 до 300.000 денари ќе се казни за прекршок правното лице - примателот на донацијата и спонзорството, ако не ги користи во согласност со договорот, а предметот на донацијата и спонзорството се враќа на давателот на донацијата и спонзорството (член 7 став (3) и член 8 став(1)).

(2) За прекршокот од став (1) од овој член со парична казна од 10.000 до 50.000 денари ќе се казни одговорното лице на правното лице.

Член 25

(1) Со парична казна од 50.000 до 300.000 денари ќе се казни за прекршок правното лице - примателот на донацијата и спонзорството, ако договорот и другата документација не се чува најмалку 5 години. (член 19 став 3)

(2) За прекршокот од став (1) на овој член со парична казна од 10.000 до 50.000 денари ќе се казни одговорното лице на правното лице.

Член 26

Со парична казна од 10.000 до 50.000 денари ќе се казни за прекршок физичкото лице за непочитување на одредбите од член 4, член 7 став (3), член 8 став (1), член 17 став (1) и член 19 став (3) на овој закон.

VI. ПРЕОДНИ И ЗАВРШНИ ОДРЕДБИ

Член 27

За спроведување на овој закон е надлежно Министерството за правда.

Член 28

Овој закон влегува на сила осмиот ден од денот на објавувањето во “Службен весник на Република Македонија”, а ќе се применува од 1 јули 2007 година.

ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ДОНАЦИИ И СПОНЗОРСТВОТА ВО ЈАВНИТЕ ДЕЈНОСТИ

Службен весник на Р. Македонија бр.86/08
од 14.07.2008 година

Член 1

Во Законот за донации и за спонзорствата во јавните дејности (“Службен весник на Република Македонија” бр.47/2006) насловот на глава V. “КАЗНЕНИ ОДРЕДБИ” се менува и гласи: V. “ПРЕКРШОЧНИ ОДРЕДБИ”.

Член 2

Во членот 23 став 1 зборовите: “Со парична казна од 50.000 до 300.000 денари ќе се казни за прекршок”, се заменуваат со зборовите “Глоба во износ од 1.000 до 5.000 евра во денарска противвредност за прекршок ќе се изрече на”.

Во ставот 2 зборовите: “Со парична казна од 50.000 до 300.000 денари ќе се казни и” се заменуваат со зборовите “Глоба во износ од 1.000 до 5.000 евра во денарска противвредност ќе се изрече на”.

Во ставот 3 зборовите: “парична казна од 10.000 до 50.000 денари ќе се казни” се заменуваат со зборовите: “Глоба во износ од 500 до 1.000 евра во денарска противвредност ќе се изрече на”.

Член 3

Во членот 24 став 1 зборовите: “Со парична казна од 50.000 до 300.000 денари ќе се казни” се заменуваат со зборовите: “Глоба во износ од 1.000 до 5.000 евра во денарска противвредност ќе се изрече “

Во ставот 2 зборовите “со парична казна од 10.000 до 50.000 денари ќе се казни” се заменуваат со зборовите: “глоба во износ од 500 до 1.000 евра во денарска противвредност ќе се изрече на”.

Член 4

Во членот 25 став 1 зборовите: “Со парична казна од 50.000 до 300.000 денари ќе се казни” се заменуваат со зборовите: “Глоба во износ од 1.000 до 5.000 евра во денарска противвредност ќе се изрече”.

Во ставот 2 зборовите: “со парична казна од 10.000 до 50.000 денари ќе се казни” се заменуваат со зборовите: “Глоба во износ од 500 до 1.000 евра во денарска противвредност ќе се изрече на”.

Член 5

Во членот 26 зборовите: “Со парична казна од 10.000 до 50.000 денари ќе се казни” се заменуваат со зборовите: “Глоба во износ од 500 до 1.000 евра во денарска противвредност ќе се изрече на”.

Член 6

Овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во “Службен весник на Република Македонија”.

ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ДОНАЦИИ И ЗА СПОНЗОРСТВА ВО ЈАВНИТЕ ДЕЈНОСТИ

Сл. Весник на Р. Македонија, бр.51 од 13.04.2011 година

Член 1

Во Законот за донации и за спонзорства во јавните дејности („Службен весник на Република Македонија“ број 47/2006 и 86/2008), членот 21 се менува и гласи: „

(1) На барање за потврдување на јавен интерес поднесено од давателот на донацијата, односно спонзорството согласно со ставот (8) на овој член, Министерството за правда издава решение со кое го потврдува јавниот интерес на дадената донација или спонзорство.

(2) Кон барањето од ставот (1) на овој член се приложува Договорот за донација, односно спонзорство.

(3) Барањето од ставот (1) на овој член се поднесува на два идентични обрасци со прилог на докази.

(4) Министерството за правда е должно во рок од пет дена од приемот на барањето од ставот (1) на овој член да побара мислење за секое поединечно барање врз основа на надлежностите од соодветните органи, кое мислење е основ за решавање на барањето од ставот (1) на овој член.

(5) Надлежните органи од ставот (4) на овој член се должни да го достават мислењето до Министерството за правда во рок од десет дена од приемот на барањето.

(6) Министерството за правда во рок од 15 дена од добивањето на мислењето од ставот (5) на овој член издава решение со кое го потврдува или не го потврдува јавниот интерес за дадената донација или спонзорство.

(7) Доколку Министерството за правда не донесе решение со кое го потврдува или не го потврдува јавниот интерес во рокот од ставот (6) на овој член, подносителот на барањето има право во рок од три работни дена да поднесе барање до писарницата на министерот за правда и министерот за правда да донесе решение. Доколку министерот за правда нема писарница, барањето се поднесува во писарницата на седиштето на Министерството за правда.

(8) Формата и содржината на барањата од ставовите (1) и (7) на овој член ги пропишува министерот за правда.

(9) Кон барањето од ставот (7) на овој член подносителот на барањето поднесува и копија од барањето од ставот (1) на овој член.

(10) Министерот за правда е должен во рок од пет работни дена од денот на поднесувањето на барањето од ставот (7) на овој член до писарницата на министерот за правда, да донесе решение со кое барањето од ставот (7) на овој член е уважено или одбиено. Доколку министерот за правда нема писарница, барањето се поднесува во писарницата на седиштето на Министерството за правда.

(11) Доколку министерот за правда не донесе решение во рокот од ставот (10) на овој член, подносителот на барањето може да го извести Државниот управен инспекторат во рок од пет работни дена.

(12) Државниот управен инспекторат е должен во рок од десет дена од денот на приемот на известувањето од ставот (11) на овој член да изврши надзор во Министерството за правда дали е спроведена постапката согласно со закон и во рок од три работни дена од денот на извршениот надзор да го извести подносителот на барањето за преземените мерки .

(13) Инспекторот од Државниот управен инспекторат по извршениот надзор согласно со закон донесува решение со кое го задолжува министерот за правда во рок од десет дена да одлучи по поднесеното барање, односно да го одобри или одбие барањето, и да го извести

инспекторот за донесениот акт. Кон известувањето се доставува копија од актот со кој одлучил по поднесеното барање.

(14) Доколку министерот за правда не одлучи во рокот од ставот (13) на овој член, инспекторот ќе поднесе барање за поведување на прекршочна постапка за прекршок утврден во Законот за управната инспекција и ќе определи дополнителен рок од пет работни дена, во кој министерот за правда ќе одлучи по поднесеното барање за што во истиот рок ќе го извести инспекторот за донесениот акт. Кон известувањето се доставува копија од актот со кој одлучил по поднесеното барање. Инспекторот во рок од три работни дена ќе го извести подносителот на барањето за преземените мерки.

(15) Доколку министерот за правда не одлучи и во дополнителниот рок од ставот (14) на овој член, инспекторот во рок од три работни дена ќе поднесе пријава до надлежниот јавен обвинител и во тој рок ќе го извести подносителот на барањето за преземените мерки.

(16) Доколку инспекторот не постапи по известувањето од ставот (12) на овој член, подносителот на барањето во рок од пет работни дена има право да поднесе приговор до писарницата на директорот на Државниот управен инспекторат. Доколку директорот нема писарница, барањето се поднесува во писарницата на седиштето на Државниот управен инспекторат.

(17) Директорот на Државниот управен инспекторат е должен во рок од три работни дена да го разгледа приговорот од ставот (16) на овој член, и доколку утврди дека инспекторот не постапил по известувањето од подносителот на барањето согласно со ставовите (12) и (13) и/или не поднесе пријава согласно со ставовите (14) и (15) од овој член, директорот на Државниот управен инспекторат ќе поднесе барање за поведување прекршочна постапка за прекршок утврден во Законот за управната инспекција за инспекторот и ќе определи дополнителен рок од пет работни дена во кој инспекторот ќе изврши надзор во надлежниот орган дали е спроведена постапката согласно со закон и во рок од три работни дена од денот на извршениот надзор ќе го извести подносителот на барањето за преземените мерки.

(18) Доколку инспекторот не постапи и во дополнителниот рок од ставот (17) на овој член, директорот на Државниот управен инспекторат ќе поднесе пријава до надлежниот јавен обвинител против инспекторот и во рок од три работни дена ќе го извести подносителот на барањето за преземените мерки.

(19) Во случајот од ставот (18) на овој член, директорот на Државниот управен инспекторат веднаш, а најдоцна во рок од еден работен ден, ќе овласти друг инспектор да го спроведе надзорот веднаш.

(20) Во случајот од ставот (19) на овој член, директорот на Државниот управен инспекторат во рок од три работни дена ќе го информира подносителот на барањето за преземените мерки.

(21) Доколку директорот на Државниот управен инспекторат не постапи согласно со ставот (17) од овој член, подносителот на барањето може да поднесе пријава до надлежниот јавен обвинител во рок од осум работни дена.

(22) Доколку министерот за правда не одлучи во рокот од ставот (15) на овој член, подносителот на барањето може да поведе управен спор пред надлежниот суд.

(23) Постапката пред Управниот суд е итна.“

Член 2

Во членот 22 став (2) зборовите: „надлежната Второстепена комисија при Владата на Република Македонија“ се заменуваат со зборовите: „Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен“.

Член 3

Подзаконскиот акт предвиден со овој закон ќе се донесе во рок од 15 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон.

По објавувањето на подзаконскиот акт од ставот 1 на овој член во „Службен весник на Република Македонија“ истиот веднаш, а најдоцна во рок од 24 часа се објавува на веб страницата на Министерството за правда.

Член 4

Овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“, а ќе започне да се применува во рок од три месеци од денот на неговото влегување во сила, освен одредбата од членот 2 на овој закон која ќе започне да се применува со отпочнувањето со примената на Законот за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.

АНЕКС 2 – ЗАКЛУЧОЦИ ОД НАДЗОРНА РАСПРАВА НА КОМИСИЈАТА ЗА КУЛТУРА ПРИ СОБРАНИЕТО НА РМ

Комисијата за култура на третото продолжение на единаесеттата седница од Надзорната расправа на тема: „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“ одржана на 21 јули 2010 година согласно со членот 23 став 2 од Законот за Собранието на Република Македонија, а врз основа на надзорната расправа едногласно го усвои следниов

ЗАКЛУЧОК

Комисијата за култура:

1. Ја поздравува политиката на даночни поттикнувања за физичките лица и правните субјекти кои донираат и спонзорираат во областите од јавен интерес. На тој начин тие се поттикнуваат активно да придонесуваат за подобрување на животот на граѓаните, здруженијата и фондациите, како и другите правни субјекти, нивната благосостојба и социјална правда;
2. Го поттикнува досегашниот либерален приод во опфатот на законот во смисла на: широка дефиниција на предметите на донација/спонзорство, даночни поттикнувања кај повеќе видови даноци, либерален пристап кон давателите и примателите како и изедначувањето на домашните со странските донатори;
3. Констатира дека одредбите во постојниот Закон за донации и спонзорства во јавните дејности како и неговото толкување водат до проблеми во неговото досегашно спроведување. Поради тоа, Законот не ги дава очекуваните резултати во

насока на зголемено поттикнување на физичките и правните лица да донираат/спонзорираат;

4. Ја истакнува потребата од донесување на нов Закон за донации и спонзорства кој ќе ги отстрани препреките во смисла на дефинициите, процедурата и надлежностите, но и ќе ги ревидира предвидените даночни бенефиции;
5. Препорачува на надлежното Министерство, Министерството за правда, во процесот на подготвување на законот активно да ги вклучи и останатите релевантни институции, експерти и претставници на засегнатите страни (преку јавна расправа, формирање на мултисекторска работна група или останати механизми кои му стојат на располагање). Во оваа насока особено се поттикнува вклучувањето на пратениците во Собранието на Република Македонија во процесот на подготовка на Законот;
6. Препорачува, во однос на дефинирањето на клучните поими и термини, усогласување со Законот за здруженија и фондации (Службен весник на Република Македонија број 52/2010) како и со другите законски прописи кои ги дефинираат јавниот интерес и организациите/установите од јавен интерес;
7. Препорачува прецизирање на надлежностите на институциите во насока на максимално намалување на товарот и трошоците за администрацијата, како и намалување на правната несигурност за корисниците во спроведување на законот;
8. Препорачува поедноставување на процедурата по која се реализираат даночните поттикнувања согласно позитивната светска практика. Процедурата треба да се поедностави во насока на намалување на оптоварувањето на давателите, преку: 1) врзување на јавниот интерес (и/или потврдувањето на јавниот интерес) со примателот, 2) изведување на процедурата само преку сметководствена евиденција и 3) намалување на обемот на задолжителна документација;
9. Препорачува да се направи анализа: дали примателите ќе се ограничат само на организации од јавен интерес (ОЈИ) или ќе бидат опфатени сите здруженија и фондации. Во доменот на спортот да се направи анализа за спортските организации регистрирани согласно Законот за спорт или пошироко за

сите оние кои промовираат спорт како и можна дистинкција меѓу врвниот и масовниот спорт.

10. Препорачува да се направи анализа за различните модалитети на оданочување со разграничувањето на непрофитниот од комерцијалниот карактер во културата;
11. Препорачува потреба од анализа на можноста за зголемување на даночното поттикнување за донации кај данокот на добивка или од анализа на можноста за промена на механизмот на пресметка на даночното поттикнување. Посебно препорачува дека постои потреба од анализа на можноста да се предвидат поголеми даночни поттикнувања од сегашните посебно во областите кои традиционално се поддржуваат со донации и спонзорства (спортот, културата, итн.) и за области од посебен општествен интерес (образованието, науката, здравството итн.);
12. Препорачува потреба од анализа на можноста за зголемување на границата од 24.000 денари кај персоналниот данок на доход (или да остане само сега дефинираниот прв услов до 20% од вкупниот даночен долг по основ на персоналниот данок на приход) за да се стимулираат индивидуите да донираат средства во областите на јавен интерес;
13. Препорачува потреба од промена на законската регулатива во други закони за да се овозможи на сите физички лица кои за своите приходи плаќаат персонален данок на доход (над 500.000 лица) да имаат можност да остварат даночно поттикнување при донации во области од јавен интерес, а не само на оние кои имаат дополнителни приходи и кои поднесуваат даночна пријава (околу 150.000 лица за 2009);
14. Оценува дека мора да се најде начин за да не се пресметува данок на додадена вредност при СМС/телефонско донирање (и за припејд и за постпејд корисници), за да не се оптоваруваат корисниците на мобилна телефонија (и во моментот дефинирано со Законот за спонзорства и донации во јавните дејности, но не се спроведува);
15. Препорачува дека согласно дефинираниот член 9 од Законот за спонзорства и донации во јавните дејности, “Објавувањето на името, фирмата и заштитниот знак на давателот на донацијата

и на спонзорството во јавните, печатените и електронските медиуми не се смета за реклама”, да се предложи решение со кое медиумите нема да можат да одбиваат да го прикажат логото на давателот (во практика најчесто случај кога давател е компанија). Дополнително, со истакнувањето на имињата, логоата на донаторите или спонзорите се стимулира општествената одговорност и свесноста за неопходност од донирање во проекти од јавен интерес, сеедно од правните или физичките лица;

16. Препорачува водење на регистар за донации и спонзорства како и можност поднесувањето на документи до одговорните институции поврзани со процедурите за донации и спонзорства од страна на давателите и примателите, во електронска форма;
17. Овој заклучок да се достави до Претседателот на Собранието на Република Македонија, до Пратениците во Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија, Министерството за правда, Министерство за култура, Министерство за образование и наука и Министерство за финансии;
18. Заклучокот да се објави на веб страницата на Собранието на Република Македонија.

АНЕКС 3 – ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ОД МЕЃУСЕКТОРСКИТЕ ФОРУМИ

ИЗВЕШТАЈ

МЕЃУСЕКТОРСКИ ФОРУМ ЗА ЗАКОНОТ ЗА ДОНАЦИИ И СПОНЗОРСТВА ВО ЈАВНИТЕ ДЕЈНОСТИ

Скопје, декември 2011 г.

ВОВЕД

Меѓусекторскиот форум за Законот за донации и спонзорства во јавните дејности беше организиран со цел вклучување на пошироката јавност во процесот на подготовка на измени и дополнувања на Законот, чија примарна цел е да го поттикне придонесот (преку донациите и спонзорствата) на претпријатијата и граѓаните во области од јавен интерес (образование, култура, социјала, животна средина, здравство, спорт итн.). Форумот беше организиран од страна на здружението Конект, во рамките на проектот Законска рамка за финансиска одржливост на ГО кој е кофинансиран од фондовите на Европска унија во рамки на IPA/2011/261-811.

Донациите и спонзорствата задираат во животот на речиси сите граѓани во нашата држава. Според истражувањата, над 70% од нашите граѓани донираат во текот на годината, како и повеќе од половината од претпријатијата. Голем дел на граѓаните, лично или преку организациите во кои членуваат биле приматели на донација или спонзорство.

Во нашата држава, во 2006 година беше донесен Законот за донации и спонзорства во јавните дејности (и изменет во 2008 и 2011). Тој за прв пат, на системски начин овозможи домашни физички и правни лица да добиваат даночни олеснувања за донациите и спонзорствата за цели од јавен интерес. Со оглед на тоа што истражувањата покажуваат

дека граѓаните и претпријатијата сметаат дека даночните олеснувања се важен стимул за донирање, законот е релевантен и ја оправдува целта за која е донесен. За оние кои донираат, законот овозможува даночни поттикнувања во доменот на персоналниот данок на доход, данокот на добивка, данокот на додадена вредност и данокот на имот.

Пристапот усвоен во Законот за донации и спонзорства во јавните дејности има позитивни аспекти во смисла на либерален приод во опфатот на приматели и даватели, предметот на донацијата, даночни поттикнувања во доменот на повеќе видови даноци итн. Сепак, и покрај тоа што на сила е закон кој формално функционира, практиката покажува дека постојат значителни предизвици во неговото спроведување. Многу од претпријатијата (особено малите и средни) решаваат да не го користат законот иако би сакале, граѓаните, исто така, речиси и не го користат. На тој начин, законот не им служи на оние за кои е донесен.

Согласно предвидениот дневен ред, форумот беше реализиран во два дела. Во првиот дел осврт на постапката за измени и дополнувања на Законот даде г-ѓа Јулијана Георгиевска од Министерството за правда, а анализата на Законот, работена за потребите на работната група формирана при Министерството за правда, ја претстави извршната директорка на „Конект“, Никица Кусиникова. Во вториот дел беше оставена можност за опсежна дискусија помеѓу различните видови засегната јавност (приматели и даватели на донации, како и државни институции вклучени во процесот) по што беа презентирани заклучоците што произлегоа од дискусијата.

Овој извештај содржи кратко резиме од излагањата на говорниците, како и препораки и заклучоци произлезени како резултат на дискусијата во групи. Истиот ќе биде доставен до сите заинтересирани страни, како и до работаната група со цел при подготовка на текстот на Законот да се земат предвид мислењата и ставовите на чинителите на процесот.

УЧЕСНИЦИ НА ФОРУМОТ

На меѓусекторскиот форум за Законот за донации и спонзорства во јавните дејности присутни беа повеќе од 100 учесници. Покрај

претставници на граѓански организации, учество на форумот земаа и претставници на државни институции вклучени во процесот, претставници на единиците на локалната самоуправа, пратеници од Собранието и вработени во администрацијата на Собранието, претставници на јавни институции, бизнис заедницата и други заинтересирани лица.

РЕЗИМЕ НА ИЗЛАГАЊАТА

Во име на Министерството за правда свое излагање имаше г-ѓа **Јулијана Георгиевска**. Говорејќи за Законот, таа истакна дека процесот за измени и дополнување на Законот е започнат кон средината на 2010 година, а законот бил ставен во програмата за работа на министерството во 2011 година и ќе остане високо на агендата и во 2012 година, за кога се очекува негово финализирање. Во рамките на Министерството за правда, формирана е работна група кој има за задача да подготви измени и дополнувања на текстот на Законот и да ги вклучи мислењата и ставовите на сите засегнати страни во истиот.

Активностите за измени и дополнувања на Законот од страна на министерството се преземени затоа што се согледани предизвици при неговата имплементација, како што се долгиот временски рок и обемената административна процедура која треба да се помине за да се финализира одредена донација/ спонзорство. Во таа насока, потребно е да се изнајде решение кое ќе поттикне повеќе донации во активностите од јавен интерес и при тоа точно ќе ги лоцира одговорностите и должностите како на давателите и примателите, така и на институциите вклучени во процесот.

Министерството високо го цени придонесот на сите граѓански организации и останати инволвирани приматели и даватели на донации/спонзорства и доколку во текот на процесот се покаже како неопходно, подготвено е да предложи и сосема нов текст на Законот.

Посебно беше истакнат придонесот кој Конект го има дадено со подготовката на анализата и организирањето на дискусиите по однос на Законот, како начин на вклучување на засегнатите страни во процесот на креирање политики, кој ќе овозможи ефикасна и ефективна примена на законските решенија.

Анализата на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности беше претставена од страна на извршната директорка на Конект, **Никица Кусиникова**. Во својата презентација таа истакна дека анализата има за цел да даде осврт на предизвиците кои произлегуваат од досегашната примена на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности во МК и истата го вклучува аспектот на ефектот на постоечките законски одредби врз поттикнувањето на донаирањето/спонзорирањето во активности од јавен интерес.

Заклучоците од анализата говорат дека главните предизвици на постојното законско решение може да се групираат во три аспекти:

- 1. дефинирање и толкување на клучната терминологија и хармонизација со други закони;**
- 2. административна процедура за реализирање на даночните олеснувања;**
- 3. нивоа на даночни олеснувања и нивна примена;**
- 4. нејасен систем за контрола, кој води до правна несигурност кај давателите; и**
- 5. надлежност лоцирана кај повеќе институции кои водат до зголемени трошоци за администрацијата.**

Препораките кои произлегуваат од анализата се дека Законот за донации и спонзорства во јавните дејности мора да претрпи измени во смисла на отстранување на препреките, но исто така и на ревидирање на соодветноста на предвидените даночни бенефиции. Главните препораки за измени се:

- » ревидирање на термините поврзани со јавниот интерес, дефинирањето на давателите и примателите, и прецизирање на промоцијата во случај на донација и спонзорство;
- » прецизирање на надлежноста на институциите, особено на Управата за јавни приходи во одредувањето на јавниот интерес и намалување на обемот на вклучување на надлежните институции во утврдување на јавниот интерес;
- » намалување на оптоварувањето на давателите преку: 1) врзување на јавниот интерес со примателот и воведување на двојна постапка која ќе ја води примателот, 2) изведување

- на процедурата само преку сметководствена евиденција и 3) намалување на обемот на задолжителна документација;
- » ревидирање на одредбите за даночните поттикнувања во насока на: 1) овозможување на целосна примена на постоечките поттикнувања особено кога давателите се физички лица и 2) дискусија помеѓу засегнатите страни и евентуално ревидирање на нивоата на даночно поттикнување во насока на постигнување на повисоки нивоа на донации и спонзорства;
 - » намалување на административниот товар за известување и ревидирање на системот на контрола со намалување на отчетноста врз давателот за користењето на донацијата/ спонзорството и прецизирање на улогата на различните институциите.

На крајот беше истакнато дека при измените на законот клучен е процесот на нивно донесување кој мора да биде широко партиципативен со вклучување не само на надлежните институции туку и на корисниците на законот. Само на овој начин ќе се добие законско решение кое навистина ќе ги поттикнува граѓаните и претпријатијата да бидат активни и да донираат/спонзорираат во областите од јавен интерес.

ПРЕПОРАКИ И ЗАКЛУЧОЦИ КОИ ПРОИЗЛЕГОА ОД ДИСКУСИЈАТА

Клучните препораки и заклучоци изнесени како резултат на дискусијата во рамките на трите групи (даватели на донации и институции; и две групи приматели на донации) се однесуваа на неколку аспекти:

1. Дефинирање и толкување на клучната терминологија

Една од главните констатации на учесниците беше дека дефинициите кои го дефинираат *јавниот интерес* и *јавната дејност*, во различните закони, не се конзистентни, што доведува до недоразбирања, субјективни толкувања и потешкотии во примена на законот.

Оттука, произлезе препорака да се разгледа можноста за изоставување на терминот „*јавна дејносѝ*“ во називот на законот и наместо него секаде да се користи терминот „*јавен инѝерес*“. Во таа насока ќе биде потребно да се усогласи употребата на „*јавен инѝерес*“ како термин и во другите закони, како што е на пример Законот за здруженија и фондации.

Препорака од една од групите на приматели беше и да постои јасна одредба во законот која ќе кажува дека овој закон не исклучува донирање/ спонзорирање и во активности кои не се од јавен интерес, но при тоа нема да може да се ползуваат даночните олеснувања. Практиката покажала дека многу често донаторите го толкуваат законот ограничувачки и сметаат дека не смеат да донираат за други активности (како, на пример, за одредено физичко лице или активност која не е од јавен интерес).

2. Административна процедура за реализирање на даночните олеснувања и евидентирање на донациите/ спонзорствата

Сите учесници во дискусијата беа согласни дека најголемо оптоварување на процесот прават административните процедури, големиот број на документи кои е потребно да се обезбедат за да се финализира постапката, како и вклученоста на големиот број на надлежни институции и субјекти во процесот. Во насока на надминување на овој предизвик предложени беа неколку препораки.

Обврската за водење на процедурата да се префрли кај примателите на донации, наместо кај давателите, со што примателот би одговарал за наменско користење на средствата и известување за активностите, а обврската на донаторите би завршила со потпишување на договорот за донација.

Да постои можност за обезбедување на *ex ante* информација за јавниот интерес, односно да се поврзе статусот јавен интерес со примателот на донацијата. Во таков случај целата постапка би можела да се сведе на сметководствена евиденција, со што би се избегнало вклучување на сите надлежни државни органи за секоја од поединечните донации/ спонзорства.

Дополнително, да се остави можност за двојна процедура за оние приматели кои немаат статус на јавен интерес, а сепак спроведуваат активности од јавен интерес. Во таков случај постапката би можела да биде слично на постапката предвидена со постојното законско решение.

Да се разгледа можноста за мали донации (на пр. во износ до 200 евра) да не се склучуваат задолжителни писмени договори, особено за индивидуалните донатори, како и да се ослободат примателите од обврската за задолжителен извештај за секоја поединечна ваква донација.

Во однос на контролата, даден е предлог казните да се процентуални врз основа на износот на донацијата.

3. Даночни поттикнувања и нивна примена

Во однос на висината на даночните поттикнувања учесниците беа едногласни во заклучокот дека **потребно е да се ревидира системот на даночно поттикнување на персоналниот данок на доход**, за да се овозможи негово ползување од страна на физичките лица кои остваруваат приходи само по основ на личен доход.

Иако преовладува ставот дека износот на даночните поттикнувања за физичките лица е доволен, истакната беше можноста да се **размисли за скалесто процентуално одредување на висина на даночното поттикнување**. Тоа би значело дека лица со поголем износ на приходи би можеле да донираат поголеми износи на средства и притоа даночното поттикнување за нив би било поголем процент од вкупниот приход, без ограничувачки износ (кој според постојното законско решение е 24.000 денари).

Исто така, беше препорачано да се **разгледа можноста за реализирање на ослободувањето од ДДВ кај телекомуникациските давања**.

КРАТКО РЕЗИМЕ

МЕЃУСЕКТОРСКИ ФОРУМ ЗА ЗАКОНОТ ЗА ДОНАЦИИ И СПОНЗОРСТВА ВО ЈАВНИТЕ ДЕЈНОСТИ

Прилеп, Февруари 2012 г.

ВОВЕД

Во насока на вклучување на пошироката јавност во процесот на подготовка на измени и дополнувања на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности (ЗДСЈД), во Прилеп беше организиран вториот форум од серијата меѓусекторски форуми. Форумите се организираат како дел од проектот „Законска рамка за финансиска одржливост на ГО“, кој го реализира здружението Конект во соработка со Институтот за парламентарна демократија (ИПД), а е кофинансиран од фондовите на Европска унија во рамки на IPA/2011/261-811.

Согласно предвидениот дневен ред, форумот беше реализиран во два дела. Во првиот дел осврт на постапката за измени и дополнувања на Законот, како и анализа на Законот, даде извршната директорка на Конект, Никица Кусникова. Во вториот дел беше оставена можност за опсежна дискусија помеѓу различните видови засегната јавност (приматели и даватели на донации, како и институции вклучени во процесот) по што беа презентирани заклучоците кои произлегоа од дискусијата.

Овој извештај содржи кратко резиме од излагањата на говорниците, како и препораки и заклучоци произлезени како резултат на дискусијата во групи. Истиот ќе биде доставен до сите заинтересирани страни, како и до работаната група со цел при подготовка на текстот на Законот да се земат предвид мислењата и ставовите на чинителите на процесот.

УЧЕСНИЦИ НА ФОРУМОТ

На меѓусекторскиот форум за Законот за донации и спонзорства во јавните дејности, кој беше одржан во Прилеп на 24 февруари 2012

година присутни беа 35 учесници. Покрај претставници на граѓански организации, учество на форумот земаа и претставници на јавни институции, претставници на единиците на локалната самоуправа и други заинтересирани лица.

РЕЗИМЕ НА ИЗЛАГАЊАТА

Анализата на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности беше претставена од страна на извршната директорка на Конект, **Никица Кусиникова**. Во својата презентација таа истакна дека анализата има за цел да даде осврт на предизвиците кои произлегуваат од досегашната примена на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности во МК и истата го вклучува аспектот на ефектот на постоечките законски одредби врз поттикнувањето на донирањето/спонзорирањето во активности од јавен интерес.

Заклучоците од анализата говорат дека главните предизвици на постојното законско решение се однесуваат на:

- 1. дефинирање и толкување на клучната терминологија и хармонизација со други закони;**
- 2. административна процедура за реализирање на даночните олеснувања;**
- 3. нивоа на даночни олеснувања и нивна примена;**
- 4. нејасен систем за контрола, кој води до правна несигурност кај давателите; и**
- 5. надлежност лоцирана кај повеќе институции кои водат до зголемени трошоци за администрацијата.**

Препораките кои произлегуваат од анализата се дека Законот за донации и спонзорства во јавните дејности мора да претрпи измени во смисла на отстранување на препреките, но исто така и на ревидирање на соодветноста на предвидените даночни бенефиции. Главните препораки за измени се:

- » ревидирање на термините поврзани со јавниот интерес, дефинирањето на давателите и примателите, и прецизирање на промоцијата во случај на донација и спонзорство;

- » прецизирање на надлежноста на институциите, особено на Управата за јавни приходи во одредувањето на јавниот интерес и намалување на обемот на вклучување на надлежните институции во утврдување на јавниот интерес;
- » намалување на оптоварувањето на давателите преку: 1) врзување на јавниот интерес со примателот и воведување на двојна постапка која ќе ја води примателот, 2) изведување на процедурата само преку сметководствена евиденција и 3) намалување на обемот на задолжителна документација;
- » ревидирање на одредбите за даночните поттикнувања во насока на: 1) овозможување на целосна примена на постоечките поттикнувања особено кога давателите се физички лица и 2) дискусија помеѓу засегнатите страни и евентуално ревидирање на нивоата на даночно поттикнување во насока на постигнување на повисоки нивоа на донации и спонзорства;
- » намалување на административниот товар за известување и ревидирање на системот на контрола со намалување на отчетноста врз давателот за користењето на донацијата/ спонзорството и прецизирање на улогата на различните институциите.

Според г-а Кусиникова, моменталните размислувања на институциите за Законот се дека истиот ќе се злоупотребува, па фокусот е ставен на изнаоѓање на заштитни механизми, наместо акцент да се стави на поттикнување на донирањето и спонзорирањето. Затоа, се прават напори да се надмине оваа филозофија и да се овозможи законско решение кое ќе поттикнува донирање, посебно од страна на физичките лица.

Според наоѓањата во анализата, светските искуства говорат дека даночните олеснувања долгорочно влијаат на подигнување на свеста кај јавноста и поттикнувања на донирањето. Оттука, Законот треба да го задржи широкиот приод кон спектарот на даночни олеснувања, па дури се остава простор и да се размисли за поголеми даночни поттикнувања, посебно за индивидуалните донатори.

Во насока на овозможување на платформа за повеќе донации оди и предлогот за намалување на административните процедури кои треба да ги поминат примателот и донаторот на донацијата. Со постојното законско решение донаторите се обременети со административни процедури, кои дополнително создаваат и правна несигурност околу тоа дали на крајот ќе може да се ефектуира даночното олеснување.

По презентацијата, беше отворен простор за дискусија, во која се вклучија присутните. Според дискутантите, овој закон треба да биде двигател на граѓанските организации, создавајќи им можност за прибирање на средства и ресурси, кои пак од друга страна се темел за креирање и реализирање политики. Законот отвора можност за организациите да се свртат кон локалните ресурси во период кога странските донатори се позабрзано се повлекуваат од земјава. Според нив, потребно е да се работи на подигање на свеста за препознавање на важноста на филантропијата.

И присутните се согласија дека не треба да се дозволи Законот да биде рестриктивен кон донациите и спонзорствата наметнувајќи заштитни механизми од можна злоупотреба. Нивните аргументи се дека постојат други закони согласно кои може да се следи дали средствата се искористени наменски и да се изрекуваат санкции за прекршителите.

На крајот беше истакнато дека при измените на законот клучен е процесот на нивно донесување кој мора да биде широко партиципативен со вклучување не само на надлежните институции туку и на корисниците на законот. Само на овој начин ќе се добие законско решение кое навистина ќе ги поттикнува граѓаните и претпријатијата да бидат активни и да донираат/спонзорираат во областите од јавен интерес.

ПРЕПОРАКИ И ЗАКЛУЧОЦИ КОИ ПРОИЗЛЕГОА ОД ДИСКУСИЈАТА

Во текот на дискусијата присутните се согласија дека граѓанските организации треба да бидат носители на процесот за подигање на јавната свест за значењето на донирањето, при тоа добро да

го познаваат Законот и да се подготват за промоција на истиот и можностите кои тој ги нуди, пред потенцијалните донатори.

Клучните препораки и заклучоци изнесени како резултат на дискусијата во рамките на двете мешани групи (даватели и приматели на донации) се однесуваа на неколку аспекти:

1. Дефинирање и толкување на клучната терминологија

Една од главните констатации на учесниците беше дека дефинициите кои го дефинираат *јавниот интерес* и *јавната дејност*, во различните закони, не се конзистентни, што доведува до недоразбирања, субјективни толкувања и потешкотии во примена на законот.

Што се однесува до примателите на донациите и спонзорствата, од дискусиите произлезе предлогот **членот 7 став 1 од постојниот Закон да се надополни со зборовите: "... кое има непрофитен карактер и остварува дејност од јавен интерес."**

Таксативното набројување на субјектите и видовите на субјекти кои можат да се јават како приматели на донации и спонзорства, според учесниците на форумот е добро решение. Во таа насока беше изнесен предлог да се **разгледа можноста од групирање на примателите во две групи: една група во која ќе бидат вброени субјектите кои не примаат средства од владини извори за реализирање на своите активности и друга група се субјекти кои примаат средства од владата (јавни установи, институции итн.)**. Согласно тоа се предлага секоја од групите да подлежи на различни даночни олеснувања.

2. Административна процедура за реализирање на даночните олеснувања и евидентирање на донациите/ спонзорствата

Сите учесници во дискусијата беа согласни дека најголемо оптоварување на процесот прават административните процедури, големиот број на документи кои е потребно да се обезбедат за да се финализира постапката, како и вклученоста на големиот број на надлежни институции и субјекти во процесот. Во исто време

размислувањата се дека надлежните министерства не секогаш имаат доволно физички и експертски капацитет за да можат да ги проценуваат сите проекти и активности поединечно и не ретко ваквите процени се водат од субјективните гледишта на одговорното лице. Во насока на надминување на овој предизвик предложени беа неколку препораки.

Да се подготват јасни критериуми според кои би се одредувал јавниот интерес на одреден проект или активност и да се формира меѓусекторско тело од претставници од сите релевантни министерства и институции кои ќе одлучуваат по ова прашање.

Организациите приматели на донации да имаат можност да се стекнуваат со статус на организација од јавен интерес, но тоа да не ја исклучи можноста за останатите организации да им се одредува јавен интерес по проекти.

Обврската за водење на процедурата да се префрли кај примателите на донации, наместо кај давателите, со што примателот би одговарал за наменско користење на средствата и известување за активностите, а обврската на донаторите би завршила со потпишување на договорот за донација. Примателите, како корисници на донацијата/ спонзорството би требало да бидат тие кои ќе го преземат товарот на обезбедување на потребната документација за да може давателите да ги уживаат даночните олеснувања.

Да постои можност за предвременно обезбедување на информација за јавниот интерес, за што беше предложено организациите да добиваат потврда (на годишна основа), со што би се потврдил јавниот интерес на организацијата, а не тоа да се прави за секоја активност/ проект поодделно.

Дополнително, беше предложено **да се остави можност за двојна процедура за оние приматели кои немаат статус на јавен интерес, а сепак спроведуваат активности од јавен интерес**. Во таков случај постапката би можела да биде слична на постапката предвидена со постојното законско решение.

3. Даночни поттикнувања и нивна примена

Во однос на висината на даночните поттикнувања учесниците беа едногласни во заклучокот дека **потребно е да се ревидира системот на даночно поттикнување на персоналниот данок на доход**, за да се овозможи негово користење од страна на физичките лица кои остваруваат приходи само по основ на личен доход.

Преовладуваше ставот дека на индивидуалните донатори треба да им се остави можност да одлучуваат каде ќе го донираат предвидениот процент од персоналниот данок (или дел од него) **во моментот кога се врши уплатата на данокот.**

Присутните, исто така, предложија да се **укинат казнените одредби кои се однесуваат на непотполна документација, затоа што во тој случај казната би била да не се користи самото даночно олеснување.**

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”,
Скопје

КУСИНИКОВА, Никица

Анализа на спроведувањето на законот за донации и спонзорства
во јавните дејности: 2007-2011 / [автор Никица Кусиникова, Катерина
Хаџи-Мицева Еванс, Александар Николов]. - Скопје: Здружение
Конект, 2012. - 158 стр.; 23 см

Фусноти кон текстот. - Содржи и: Анекс 1-3

ISBN 978-608-65136-2-7

1. Хаџи-Мицева Еванс, Катерина [автор] 2. Николов, Александар
[автор]

COBISS.MK-ID 91104522

