

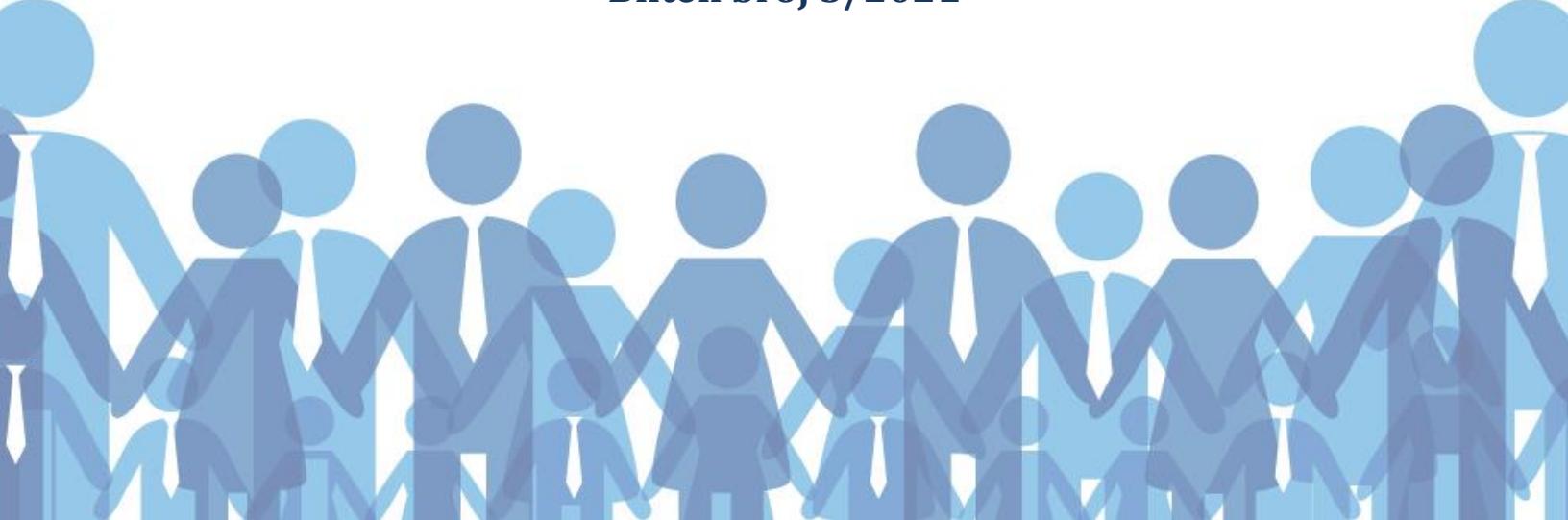


Transparentnost Srbija

pregled aktivnosti

maj 2021. godine

Bilten broj 5/2021





Sadržaj:

Aktivnosti	2
Pod lupom	4
„Pomoć države“ – kako se u Srbiji donose odluke o budžetu	4
U Banjaluci znaju ono što Vlada Srbije krije od građana Srbije	5
Saopštenja.....	7
Srbija nisko rangirana po transparentnosti antikriznih mera.....	7
Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – novi Nacrt ugrožava dostignuti nivo prava građana.....	8
Konferencije	10
Javne nabavke i javno privatna partnerstva - između solidnih propisa i loše prakse.....	10
Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24	13
Inicijative i analize	15
Kako su pokrajinski organi nabavili luksuzne audije kršeći zakon i razbacujući novac	15
Mediji.....	18
Gonjenje najtežih slučajeva korupcije u Srbiji.....	18
V.D. lice F.R. u vremeplovu Vlade Srbije	21



Aktivnosti

U maju smo predstavili istraživanje o javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima, kao i novi izveštaj koalicije prEUgovor, čiji smo član, o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24. Detaljnije u poglavljju "Konferencije".

Završavali smo rad na istraživanjima o stanju u javnim preduzećima i transparentnosti lokalne samouprave, čije se predstavljanje planira za jun. Nastavlja se rad na još nekoliko projekata čiji je cilj povećanje transparentnosti lokalne samouprave i uspostavljanje antikorupcijskih mehanizama.

Nemanja Nenadić iz Transparentnosti bio je jedan od panelista na tematskim "Otvorenim vratima pravosuđa", pod nazivom "Kome treba nezavisno i efikasno pravosuđe, spremno da se bori protiv korupcije?". Diskusija je održana 20. maja u on-line formatu i snimak je dostupan na Facebook stranici TS i Otvorenih vrata pravosuđa. Moderatorka Tematskih otvorenih vrata bila je Jovana Spremo iz YUCOM-a, a sagovornici su, pored Nenadića bili Lidija Komlen Nikolić, zamenik javnog tužioca u Apelacionom javnom tužilaštvu u Beogradu i predsednik predsedništva Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije i Marina Barbir, sudija Prvog osnovnog suda u Beogradu i član Upravnog odbora Društva sudija Srbije,

Nemanja Nenadić, kada je u pitanju nezavisnost pravosuđa u službi borbe protiv korupcije, primetio je da našem pravnom sistemu nedostaje proaktivnost na strani tužilaštava, koja imaju zakonsku ulogu da pokreću i vode krivične postupke, pa samim tim i one iz oblasti korupcije. Objasnio je da postoje situacije u kojima korupcija nije eksplicitna, kao i da ima mnogo slučajeva javno iznetih sumnji da je došlo do korupcije, pa čak i kada mediji objave priče potkrepljene dokazima, nakon čega ne dolazi do pokretanja postupaka. Stoga se u javnosti stvara slika da ne postoji volja da se korupcija goni i da ne postoji samostalnost onih koji odlučuju o gonjenju, kao i da neće doći do pokretanja postupaka dok tužilaštvo „ne dobije signal“ da treba da ih pokrene. Dodao je i da smatra da pritisak koji dolazi od medija nije nužno zlonameran, već da je on rezultat osećaja javnosti da neke stvari nisu rešene kako bi trebalo, a da javnost to oseća zato što nema potpune informacije, do čega dolazi zato što sudovi i tužilaštva ne izlaze sa potpunim informacijama i detaljima u vezi sa postupcima i odlukama. Najzad, istakao je da je Transparentnost Srbija identifikovala nekoliko problema koji otežavaju institucionalnu borbu protiv korupcije, a koji se tiču organizacije pravosuđa, kao i zakonskih ovlašćenja aktera u borbi protiv korupcije, npr. odredbu po kojoj Tužilaštvo za organizovani kriminal ne bi bilo nadležno za korupciju najviših državnih funkcionera, a postoje i drugi paradoksi.

Nemanja Nenadić je 17. maja učestvovao na sednici radne grupe za izradu radnog teksta Operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika. On je predstavio i obrazložio konkretnete predloge koje je Transparentnost dostavila radi sprečavanja korupcije u oblasti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava. Predloženo je nekoliko mera koje imaju za cilj da utiču na rešavanje najurgentnijih problema, naročito onih koji su istaknuti i u izveštajima Evropske komisije. Između ostalog, predložen je



prekid prakse da se ugovori o javnim nabavkama i JPP zaključuju bez nadmetanja ili u postupku koji podrazumeva slabije antikorupcijske mehanizme, uz pozivanje na odredbe međudržavnih sporazuma i posebnih zakona. Takođe je predloženo ukidanje tajnosti informacija koje se odnose na nabavke preduzete radi suzbijanja pandemije i sprovođenje kontrole i revizije sprovedenih nabavki. Kada je reč o Zakonu o javnim nabavkama predloženo je da se uporedo sa promenama koje su planirane do kraja godine u vezi sa Medijskom strategijom, izmene i pojedine druge odredbe koje su se pokazale kao loše ili nedovoljno dobre u praksi. To se, između ostalog, odnosi na objavljivanje više dokumenata o pregovaračkom postupku i detaljnije uređivanje postupka monitoringa koji vrši Kancelarija za javne nabavke, odnosno nadzora nad izvršenjem ugovora koji vrši Ministarstvo finansija. Predlozi nisu prihvaćeni od strane Kancelarije za javne nabavke i Ministarstva privrede, ali to odbijanje nije valjano obrazloženo.

Pored pomenutog, Nenadić je ukazao na potrebu da se u izradu Operativnog plana uključe predstavnici drugih državnih organa – Državne revizorske institucije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, javnog tužilaštva i Saveta za borbu protiv korupcije. Transparentnost Srbija je takođe dostavila radnoj grupi predloge koji se odnose na oblast lokalne samouprave i poreskih služba.

Radionica za novinare na temu “Finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja - principi, standardi, regulatorni okvir i prakse” održana je 12. i 13. maja, u organizaciji Međunarodne fondacije za izborne sisteme (IFES), a jedan od predavača bio je Nemanja Nenadić iz Transparentnosti Srbije. Nenadić je predstavio ukratko sistem finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja u Srbiji, najčešće uočene vidove kršenja pravila o finansiranju u raznim periodima, kao i slabosti u sistemu kontrole finansiranja izborne kampanje. U vezi sa tim, on je predstavio nalaze iz izveštaja TS o monitoringu finansiranja kampanje sa izbora koji su održani od 2004. do 2020, kao i nalaze o postupanju Agencije za sprečavanje korupcije i drugih nadležnih organa za suzbijanje nepreavilnosti u finansiranju izbornih kampanja.

Antikorupcijsko savetovalište TS (ALAC) nastavlja da radi a sve informacije o mogućim slučajevima korupcije građani mogu prijaviti, odnosno potrebna obaveštenja dobiti, na broj 069 1978 158 ili putem mejla ts@transparentnost.org.rs.

U maju je objavljena ukupno 181 vest ili prilog o našim aktivnostima ili izjava predstavnika TS.

Na sajt TS postavili smo niz [inicijativa i analiza](#), kao i zahteva državnim organima i njihovih odgovora. Među njima su i inicijative koje su proizvod rada na [BICA projektu](#) kao i analize nekoliko nabavki od kojih jednu predstavljamo u poglavljju “Inicijative i analize”.

Prenosimo izbor tekstova koje smo objavili u prethodnom mesecu:



Pod lupom

„Pomoć države“ – kako se u Srbiji donose odluke o budžetu

6. maj 2021.

Najava predsednika Srbije i vladajuće SNS, Aleksandra Vučića, izrečena [u jutarnjem programu jedne TV](#), da će svi građani koji su se vakcinisali ili koji to učine do kraja ovog meseca, dobiti po 3000 dinara „dodatne pomoći“ od države nije objavljena na [zvaničnom sajtu Predsednika Republike](#) (kao državnog organa), ali je preneta [na stranačkom sajtu](#).

Informacija da je pomoć najavio na TV stanici se može pročitati i na Instagram profilu „Budućnost Srbije AV“ (buducnostsrbiyeav) na kom je Vučić predstavljen samo kao predsednik Srbije (za razliku od profila „avucic“ za koji se navodi da je „zvaničan profil predsednika Srbije i predsednika SNS“).

Istog dana, kada je fokus medija bio na najavljenoj „pomoći“, znatno manje pažnje poklonjeno je veoma značajnoj analizi koju je [objavio Fiskalni savet](#) a u kojoj je objašnjeno zbog čega jedna druga dodela državne pomoći – 2 puta po 30 evra za svakog punoletnog građanina nije opravdana. Fiskalni savet je, naime, pokazao da taj vid dodele državne pomoći ne bi bio ispravan čak ni da u budžetu postoji višak novca. Takva odluka je naročito pogrešna u situaciji kada će država morati da se zaduži da bi se pomoć delila. Drugim rečima, građani će pravidno dobiti po 60 evra, a u stvari će sami sebi platiti tih 60 evra (u proseku), dok će davaocima kredita platiti i kamatu koja je u ovom trenutku još uvek nepoznata.



Na sve to, građani su platili i troškove izrade promotivnih spotova i njihovog masovnog emitovanja u medijima, ali je ta cena još uvek nepoznata. Transparentnost Srbija je zatražila o tim nabavkama podatke [od Vlade, Ministarstva finansija i Uprave za Trezor](#), ali odgovora još nema.

Dok Aleksandar Vučić u jutarnjem programu saopštava kao gotovu stvar da će u budžetu biti načinjen dodatni trošak (suma o kojoj je reč, u zavisnosti od broja vakcinisanih verovatno će premašiti 10 milijardi dinara), a na svom instagram profilu predstavlja to kao zajedničku odluku („doneli smo odluku“ - ne vidi se ko je sve u njoj učestvovao).

Ne časeći časa, Vlada Srbije istoga dana saopštava, da „na inicijativu predsednika Srbije Aleksandra Vučića, priprema odluku o finansijskoj podršci građanima koji su se vakcinisali protiv zarazne bolesti COVID-19. Na predlogu tog rešenja već rade Ministarstvo finansija i Ministarstvo zdravlja, a građani će u u narednim danima biti informisani o tome na koji način će se za tu pomoć prijavljivati.“ – [kaže Vlada](#).



Međutim, dok Vlada Srbije informiše građane o tome da uredbu izrađuju dva ministarstva, ministar Mali već zna da će svi koji su vakcinisani makar jednom dozom do 31. maja moći da se za dodatnu pomoć od 3.000 dinara prijave od 1. do 15. juna, kao i da dobiju taj novac do 20. juna. On takođe zna da će odluka biti usvojena 6. maja 2021, i da će se građani stariji od 16 godina, prijavljivati na isti način kao i za pomoć od 60 evra, preko sajta Trezora. "I svako ko se prijavi, dobiće do 20. juna tu dodatnu pomoć. Najstariji sugrađani koji su se vakcinisali nemaju potrebu da se prijavljuju, kao ni za ovih 60 evra", naveo je Mali, a [prenoš stranački sajt..](#)

Na predlog Vlade, Skupština je pre svega dve nedelje usvojila rebalans budžeta. Tim rebalansom je povećan javni dug, najviše upravo zbog dodatnih troškova koji će se distribuirati kao neselektivna pomoć građanima i privredi. Kao što je Fiskalni savet pokazao, efekti podele te pomoći na privredni razvoj su daleko manji od uloženog, a efekti na rešavanje socijalnih i drugih problema se ne postižu u dovoljnoj meri zato što se pomoć dodeljuje i onima čija primanja nisu ugrožena usled pandemije.

Usled toga, ovaj novi budžetski trošak može biti plaćen jedino iz troškova tekuće budžetske rezerve. O njegovoj nedovoljnoj promišljenosti kao i o nepravovremenom planiranju dovoljno govori činjenica da ovaj vid pomoći nije bio obuhvaćen paketom koji su Ministarstvo finansija i Vlada izradili i predložili pre manje od mesec dana.

Dok su u pogledu drugih efekata dodele državne pomoći stvari jasne, ostaje samo da se vidi koliki će biti efekti podele pomoći i prateće propagande plaćene budžetskim novcem na reiting vladajućih stranaka i funkcionera.

U Banjaluci znaju ono što Vlada Srbije krije od građana Srbije

26. maj 2021.

Dok Vlada od građana Srbije iz nepoznatih razloga krije informaciju o tome koliko su plaćene vakcine, u parlamentu Republike Srpske u Banjaluci se vodi debata o tome da li su RS i BiH za vakcine platile više nego što je bilo nužno.

Tako je poslanik, koji dolazi iz tamošnje opozicione stranke (SDS), izneo podatak da je Srbija plaćala kineske vakcine 30 evra (za dve doze - vakcini i revakcini), kao i Crna Gora, dok će ih Republika Srpska plaćati čak 54,4 evra.

Ukoliko su ove informacije tačne, to bi značilo da je političarima iz druge države poznato i da javno iznose informacije o nabavkama koje je Vlada Srbija proglašila za tajne. Zaključak koji je Vlada donela odnosi se na sve nabavke koje su namenjene suzbijanju pandemije još 15. marta 2020, i do danas ga nije stavila van snage.

U međuvremenu su najviši predstavnici države iznosili neke podatke koji su navodno tajni (npr. o broju nabavljenih respiratora), ali nikada nisu objavili ni jedan proverljiv dokument niti informacije o jediničnim cenama plaćanih dobara.

Razlozi za određivanje tajnosti su nepoznati, jer je i sam zaključak o određivanju tajnosti označen kao poverljiv dokument. Ono što je sigurno jeste da ni prethodni, ni aktuelni Zakon o javnim nabavkama ne dopuštaju mogućnost da se odredi poverljivost nabavki koje se odnose na dobra, usluge i radove u oblasti zdravstva.





Saopštenja

Srbija nisko rangirana po transparentnosti antikriznih mera

24. maj 2021.

Srbija je među zemljama koje su **nedovoljno transparentno donosile pakete hitnih ekonomskih i fiskalnih mera** u vezi sa pandemijom COVID-19 – pokazuju rezultati međunarodnog istraživanja International Budget Partnership (IBP) iz Vašingtona, koje prenosi Transparentnost Srbija.

Ni jedna od 120 posmatranih zemalja prema standardima metodologije IBP nije pokazala „suštinsku transparentnost“ pri donošenju i sprovođenju mera, a za svega četiri je ocenjeno da je otvorenost budžetskog procesa bila „adekvatna“ (Australija, Norveška, Peru i Filipini). Neke elemente otvorenosti imalo je 29 država, dok je „**ograničenu transparentnost**“ pokazalo **56 zemalja, među kojima je i Srbija**. „Minimalnu otvorenost“ u budžetskom odgovoru na pandemiju imala je čak 31 država.

Istraživanje o transparentnosti hitnih mera koje je sprovedla organizacija IBP, utvrdilo je da su **širom sveta rasprostranjene brojne slabosti u transparentnosti i kontroli hitnih mera, za koje se procenjuje da su dostigle 14 000 milijardi dolara** do kraja 2020. godine. Ova organizacija upozorava da je od presudnog značaja da vlade rade odgovorno i transparentno jer ogromni budžetski izdaci za suzbijanje efekata pandemije imaju dugoročne posledice po njihove javne finansije i građane.

U Srbiji je predmet analize bio paket fiskalnih i ekonomskih mera koje su donete od marta do septembra 2020. Ocena o „ograničenoj transparentnosti“ odnosi se na usvajanje mera, nadzor nad njihovom primenom i kontrolu, kao i na trošenje novca i praćenje efekata i rezultata sprovedenih mera.

Srbija je najlošije ocenjena u pogledu objavljivanja informacija o javnim nabavkama, o primaocima pomoći i učinku sprovednih mera, učešcu građana kao i zbog toga što nisu vršene vanredne revizije programa pomoći. S druge strane, jedina dobra ocena se odnosi na objavljivanje makroekonomskih podataka i budžeta u celini.

Istraživanje IBP je utvrdilo da više od dve trećine država nije odgovorno upravljalo svojim paketima pomoći u vanrednoj situaciji, a da gotovo polovina nije transparentno sprovodila javne nabavke. Takođe, u blizu polovine zemalja o paketima pomoći zbog krize nisu odlučivali parlamenti, već samo vlade. Svega jedna četvrtina država je objavila izveštaje o reviziji usvojenih mera.

Ocenjujući da brzi odgovori na krizne situacije ne moraju da budu na štetu transparentnosti i odgovornosti, a posebno imajući u vidu da pandemija još nije okončana, IBP je preporučio vladama posmatranih zemalja **da objavljaju mesečne izveštaje o sprovođenju paketa pomoći, podatke i analize o izvršenju budžeta i učinku preduzetih mera. IBP je takođe preporučio objavljivanje detaljnih podataka o zaključenim ugovorima o nabavkama, uključujući i one koje su bile sprovedene po hitnom postupku**. Sve informacije treba da budu objavljene u otvorenom obliku.



IBP predlaže jačanje nezavisnih revizorskih institucija, kako bi što pre sprovele reviziju programa hitne pomoći iz budžeta i poštovanje preporuka koje revizori daju. Nacionalni parlamenti bi trebalo da povrate svoju ulogu čuvara javnih finansija, da obezbede konsultacije o sadržaju tih hitnih mera sa javnošću i svim zainteresovanim stranama, i da prate sprovođenje usvojenih mera i postupanje po revizorskim nalazima.

IBP ističe i pojedine primere dobre prakse. U Ekvadoru su svi ugovori o javnim nabavkama u vezi sa COVID-19 dostupni na otvorenoj platformi. Jamajka je objavila već tri revizorska izveštaja o sprovođenju Vladinih programa. Čile i Filipini su i tokom pandemije obezbedili učešće građana u budžetskim procesima. U Nepalu je parlamentarni odbor ispitivao nepravilnosti u nabavci medicinskog materijala. Indonezija je napravila veb-sajta na kojem se mogu videti detalji programa državne pomoći raznim akterima, infografici i zaključeni ugovori.

Ukupni rezultati za svih 120 zemalja na sajtu IBP: <https://www.internationalbudget.org/>

Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – novi Nacrt ugrožava dostignuti nivo prava građana

24. maj 2021.

Pojedina rešenja iz Nacrta izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja su neprihvatljiva, jer snižavaju postojeći nivo prava građana na pristup informacijama, saopštila je grupa organizacija civilnog društva.

S druge strane, Nacrt ne sadrži rešenja za neke od najkrupnijih problema u ostvarivanju ovog prava, navode Koalicija za slobodu pristupa informacijama, Koalicija za pristup pravdi, Koalicija za slobodu medija i Nacionalni konvent o Evropskoj uniji.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave objavilo je 27. maja Nacrt i otvorilo javnu raspravu koja će trajati do 16. juna 2021. godine. Proces izmena i dopuna Zakona započet je još 2018. Tokom prvog ciklusa javnih konsultacija, udruženja građana, mediji i Poverenik, saglasili su se da je većina tada predloženih rešenja ograničavala pravo građana na slobodan pristup informacijama, umesto da otkloni probleme koji su prepoznati tokom decenije i po primene Zakona.

U januaru 2021. godine MDULS je formiralo novu Radnu grupu na netransparentan način, bez uključivanja javnosti u ovaj proces. Tek nakon kampanje organizacija, potpisnica ovog saopštenja, omogućeno je da predstavnici civilnog sektora izlože Radnoj grupi svoje predloge i komentare. Nažalost, većina tih predloga nije našla svoje mesto u Nacrtu koji je iznet na javnu raspravu. Kao pozitivno se može istaći prihvatanje predloga da sva preduzeća u većinskom državnom vlasništvu ipak ostanu obveznici Zakona.



Naročito ističemo da bi uvođenje novih rešenja **kojima se umanjuje dostiguti nivo prava na pristup informacijama i njegove zaštite bilo ne samo loše, nego i neustavno**. Konkretno, Nacrtom se predlaže uvećanje broja osnova za ograničenja prava na pristup informacijama, poput propisivanja mogućnosti da organ uskrati informaciju tražiocu ukoliko bi se na taj način ugrozio položaj na tržištu društava kapitala, ili ukoliko bi se time povredio poslovni interes pravnih ili fizičkih lica. Posebno zabrinjava brisanje dužnosti da organ sprovede test javnog interesa pre nego što uskrati informaciju zbog toga što je reč o tajnim podacima. Time se otvaraju vrata za širenje postojeće loše prakse da se pod velom tajnosti od građana kriju informacije koje su od javnog značaja.

Dalje, u Nacrtu se predviđa se političke stranke i verske zajednice nemaju obavezu dostavljanja informacija građanima, medijima, ili drugim tražiocima koji su zainteresovani za njihov rad, čak ni u slučaju kada su većinski finansirane iz javnih izvora a podatke o korišćenju tih sredstava nisu dostavili državnim organima. Takođe, izuzimanje Narodne banke Srbije iz nadležnosti Poverenika, dodatno se otežava i produžava postupak dobijanja informacija o radu ove institucije.

S druge strane, Nacrt zakona ne donosi unapređenja u nekim oblastima koje su prepoznate kao naročito problematične, uključujući pravo na žalbu u situacijama kada zahteve za pristup informacijama ignorise Vlada ili neka od njenih službi.

Stoga pozivamo sve organizacije, strukovna udruženja, aktiviste, medije i pojedince da aktivno učestvuju u procesu javne rasprave, dostave svoje komentare i sugestije, i pomognu nam u borbi za očuvanje i unapređenje prava na pristup informacijama od javnog značaja.



Konferencije

Javne nabavke i javno privatna partnerstva - između solidnih propisa i loše prakse

31. maj 2021.

Javne nabavke u Srbiji su sve manje javne, i pored toga što su osnovni propisi u ovoj oblasti uglavnom usklađeni sa evropskim standardima – pokazuju nalazi istraživanja koje je predstavila Transparentnost Srbija.

Koliko god da je stanje u javnim nabavkama loše, ono je još lošije kada je reč o javno-privatnim partnerstvima. Naime, ovde čak ni Zakon nije usklađen sa EU standardima. Pored brojnih nedostataka u ovom zakonu, koje se tiču ne samo EU standarda, već i transparentnosti postupka, veliki problem u praksi predstavlja nedostupnost podataka o tome da li uopšte i na koji način državni organi vrše nadzor nad ispunjavanjem ugovornih obaveza privatnog partnera, rekao je programski direktor TS Nemanja Nenadić.

The screenshot shows a video conference interface. On the left, a sidebar lists 'Participants (25)' with names like Maja Mepić, Mihail Đorđević, Miodrag Popović, Miroslav Milićević, Rade Đurić, Radmilo Marković, Robert Šepić, Sladjana Sredojević, Sladjana Vasić, Svetljan Jovanović, Zlata Đorđević, Zoran Gavrilović, Andjela, and Nada.ostić. Most participants are marked as 'Guest'. In the center, a video player displays a presentation slide with the title 'Šta još ugrožava konkurenčiju?'. The slide contains bullet points about procurement practices and their impact on competition. At the bottom of the slide, the logo of 'Transparentnost Srbija Transparency Serbia' is visible. On the right, a smaller video window shows a participant speaking.

Javnost ugovaranja nabavki je ugrožena na pet načina. Prvi je taj što Vlada Srbije ugovara direktno izvođače radova, uz korišćenje međudržavnih sporazuma kao pravnog pokrića za takve aranžmane. Ovaj vid podrivanja javnih nabavki je najopasniji, jer se kroz njega ugovaraju poslovi vredni milijarde evra, pri čemu ne samo izbor firme, već i cena koja će biti plaćena nisu podvragnuti ni skupštinskoj niti javnoj kontroli.

Drugi način je primena pravila iz posebnih zakona za jedan ili više projekata umesto Zakona o javnim nabavkama, a najvidljiviji primeri u proteklom periodu se odnose na linijsku infrastrukturu i državnu stanogradnju.

Paradoksalno, do veoma značajnog smanjenja javnosti je došlo ne samo kršenjem i zaobilaženjem primene Zakona o javnim nabavkama, već upravo zbog primene njegovih odredaba. Naime, podizanje letvice iznad koje se moraju raspisivati javne nabavke, sa nekadašnjih 500 hiljada dinara na iznose od jednog do 20 miliona dinara (u zavisnosti od predmeta i vrste naručioca), očigledno je drastično smanjilo transparentnost.



Tako je na Portalu javnih nabavki u 2019. bilo objavljivano u proseku preko 5000 postupaka mesečno, u prvih pet meseci 2021. godine takvih oglasa je bilo tek nešto više od 3000 mesečno^[1].

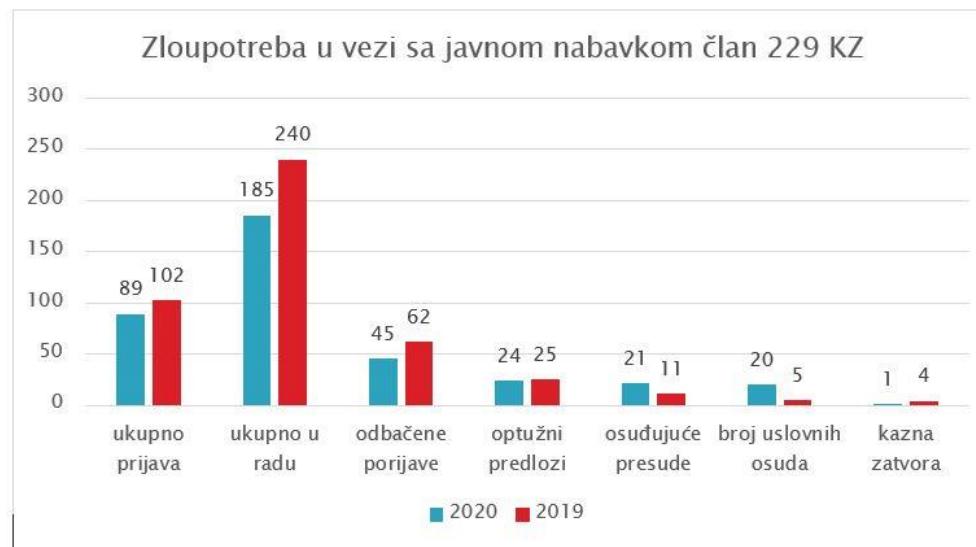
Četvrti vid umanjenja javnosti ogleda se u tome što neki bitni dokumenti koji su ranije obavezno objavljivani, sada više nisu dostupni na Portalu – to su pre svega konkursna dokumentacija i mišljenja Kancelarije za javne nabavke kada se sprovodi *pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva*. Upravo ovo je vrsta nabavki kod koje se navodna hitnost najčešće koristi kao izgovor za skraćivanje procedura. Ne samo da se ovi dokumenti ne objavljaju na Portalu, već ih naručiocи ne dostavljaju ni po zahtevima za pristup informacijama, kao na primer, u slučaju nabavke za opremanje COVID bolnica u Batajnici ili kupovine vitaminskih paketa za penzionere.

Peti vid drastičnog umanjenja transparentnosti odnosi se na činjenicu da je Vlada Srbije sve nabavke koje se sprovode u vezi sa pandemijom proglašila za poverljive, iako takva tajnost nije u skladu ni sa starim ni sa važećim Zakonom o javnim nabavkama. Kako je pokazalo nedavno objavljeno međunarodno istraživanje^[2], Srbija je u pogledu ovog parametra nalazi u grupi najlošije rangiranih država.

Sve ovo, kao i brojni drugi činioci se negativno odrazilo i na konkureniju u javnim nabavkama. Konkurenca se takođe narušava kroz postavljanje diskriminatornih uslova za učešće na tenderima, za šta ilustrativni primer predstavljaju brojni slučajevi kupovine i zakupa automobila. Čak i kada nabavka nije nameštena kroz postavljanje kriterijuma tako da ih može ispuniti samo jedan ponuđač, očigledno je da se naručiocи ne trude dovoljno da obezbede konkurenčiju, na primer tako što bi uputili pozive svim firmama koje mogu da isporuče određenu robu, usluge ili radove. Takođe, uočeno je da naručiocи za pripremu ponuda za veoma složene nabavke ostavljaju minimalni zakonski rok i ne vrše adekvatno ispitivanje tržišta. Pored toga, brojne su situacije u kojima je sporna svršishodnost javnih nabavki – za šta su ponovo dobar primer situacije u kojima se naručiocи opredeljuju da automobile zakupe umesto da ih kupe, iako je to na duži rok manje isplativo.

Zloupotrebe kod javnih nabavki uglavnom ostaju neispitane i nekažnjene. Za krivično delo „Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom“ u 2020 prijavljeno je 89 lica, što je za 18 % manje u odnosu na 2019. Tokom godine je odbačeno 45 prijava (jedna četvrtina) svih koje su bile u radu. Broj optužnih akata je bio sličan kao i 2019 (24, odnosno 25), doneta je 21 osuđujuća presuda, od kojih čak 20 uslovnih osuda, dok je godinu dana ranije bilo deset osuda. Iako je reč o imovinskom krivičnom delu, mera oduzimanja imovinske koristi nije izricana, saopštila je Zlata Đorđević.

Za prekršajno gonjenje, gde sistem uopšte nije funkcionisao zbog neusaglašenosti Zakona o javnim nabavkama i Zakona o prekršajima od 2013. do 2020. još nema objavljenih podataka za prošlu godinu.



Jedan od razloga za veliki broj neotkrivenih i nekažnjenih nepravilnosti leži u neodgovarajućem mehanizmu nadzora. Kancelarija za javne nabavke je predvidela da se monitoringom postupaka javnih nabavki bavi samo pet službenika. Tokom 2020. Kancelarija je vršila monitoring konkursne dokumentacije u 274 slučaja, a postupala je i u 42 slučaja po zahtevima tužilaštva, policije i Agencije za sprečavanje korupcije, kao i u 35 predmeta po prijavama privrednih subjekata i drugih lica. To znači da je monitoringu bio podvrgnut tek jedan od 400 postupaka nabavki.

Stvari stoje još gore kada je reč o nadzoru nad izvršenjem ugovora. Novi Zakon o javnim nabavkama je tu propisao nadležnost Ministarstva finansija. Međutim, ostalo je nedorečeno na koji način i u kojem obimu će Ministarstvo vršiti ovaj nadzor. Izveštaj o sprovedenom nadzoru ne postoji, iako bi upravo podaci iz tog izveštaja trebalo da budu jedan od pokazatelja za ostvarivanje napretka na polju evropskih integracija u ovoj oblasti. Na neophodnost snažnijeg nadzora jasno ukazuju i podaci koje objavljuje Državna revizorska institucija. Tokom 2020. godine, DRI je utvrdila nepravilnosti kod 14,24%.

Sve to ukazuje na neophodnost da se pri sledećim izmenama Zakona, koje su planirane do kraja godine, na osnovu Medijske strategije, radi boljeg uređivanja pitanja nabavke medijskih usluga, isprave i drugi uočeni nedostaci.

Snimak konferencije na [Youtube kanalu](https://www.youtube.com/channel/UCO1y-64F7viGhLpgwuAGmBw) TS: <https://www.youtube.com/channel/UCO1y-64F7viGhLpgwuAGmBw>



Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24

18. maj 2021.

Aktivnosti novoformirane Vlade i Narodne skupštine tokom proteklih šest meseci nisu donele ubedljive rezultate u procesu reformi kada su u pitanju politički kriterijumi i poglavља 23 i 24 pristupnih pregovora s EU, ocenjeno je u novom Alarm izveštaju koalicije prEUgovor. Obnovljeni napori vlade, čiji je cilj bio da se "nadoknade izgubljene godine u procesu evropskih integracija", pre predstavljaju nastavak nekadašnjeg pristupa "štikliranja stavki", navodi koalicija.

"Iako i dalje postoji deklarativna posvećenost putu Srbije ka EU (povremeno isprekidana izlivom antievropskih poruka), koalicija još uvek nije uverena da, u stvari, postoji politička volja za sprovodjenje suštinskih reformi", navodi se u izveštaju.

Izveštaj je predstavljen na online konferenciji koalicije.

Programski direktor TS Nemanja Nenadić ukazao je na predstavljanju na nekoliko tema povezanih sa antikorupcijskim aktivnostima i korupcijskim rizicima.

Lokalni izbori u Kosjeriću i Zaječaru bili su pokazna vežba funkcionerske kampanje. Osim ovog problema, kritično je i pitanje finansiranja političkih aktivnosti, koje će sigurno dobiti na značaju pred očekivani referendum o izmenama Ustava, naveo je Nenadić. Kad je reč o javnim nabavkama, imamo nastavak trenda u kome se najkrupniji poslovi zaključuju bez ikakvog nadmetanja na osnovu međudržavnih sporazuma. Sve nabavke vezane za Covid u Srbiji su tajne. U javnim preduzećima vlada nezakonito stanje. Vlada nastavlja da, čak i retroaktivno, legalizuje v.d. postavljenja. Takođe, postoji opasnost kvarenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, na čijim se izmenama trenutno radi, tako što se se sniziti nivo stečenih prava (što je zabranjeno Ustavom) i povećati mogućnosti za ograničenje prava na pristup informacijama.

U dokumentu koji je predstavljen se podseća da Srbija nije uspela da otvorи nijedno novo pregovaračko poglavje od 2019. godine, uglavnom zbog slabih rezultata, zbog stagnacije, pa čak i zbog pogoršanja u ključnim oblastima, kao što su sloboda medija, nezavisnost sudstva, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala. Deo razloga, dodaje se, leži u očekivanoj primeni nove metodologije proširenja, koju su u medjuvremenu odobrile obe strane. U izveštaju se ukazuje i da su vlasti težile da marginalizuju i diskredituju sve negativne primedbe i kritike zbog nedostatka reformi u ključnim oblastima, a koje su "postale vidljivije" u izveštajima institucija EU, kao i u izveštajima drugih medjunarodnih tela i organizacija.

"Mada su pružene mogućnosti za formalni dijalog o određenim pitanjima, nema utiska da se drugaćija mišljenja i argumenti zaista čuju ili uzimaju u obzir, što ukazuje na puko zadovoljavanje forme bez suštine", navela je Koalicija.

PREUGOVOR –
IZVEŠTAJ O NAPRETKU
SRBIJE U POGLAVLJIMA
23 I 24





Što se tiče političkih kriterijuma, u izveštaju se navodi da vladajuća koalicija u Skupštini nastavlja da, bez ikakvih prepreka, potvrđuje odluke izvršne vlasti, a da su napadi i diskreditovanje svih koji se kritički odnose prema radu Vlade postali svakodnevna praksa. "Takodje, uobičajili su se i hvalospevi predsedniku Republike (i šefu vladajuće partije) Aleksandru Vučiću, bez obzira na to što je tema rasprave", navodi se u izveštaju i ocenjuje da ne postoji volja da se primeni Kodeks ponašanja narodnih poslanika usvojen krajem decembra.

Koalicija navodi da su preduzeti prvi koraci da se konačno nastavi postupak izmene Ustava, koji je predvidjen Akcionim planom za Poglavlje 23, kako bi se obezbedile čvrste garancije nezavisnosti pravosudja, ali ocenjuje da Nacrt ustavnih amandmana ne vodi ka ostvarenju tog cilja. Ocenjuje se i da nisu zabeležena nikakva poboljšanja kada je reč o zakonodavnom okviru za borbu protiv korupcije i već se ozbiljno kasni sa sprovodenjem Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, usvojenog u julu 2020.

"Napretka nije bilo, a došlo je čak i do dodatnog pogoršanja u sprovodenju postojećih zakona o borbi protiv korupcije, posebno kada je reč o javnim nabavkama i upravljanju preduzećima u državnom vlasništvu", ocenjuje Koalicija, dodajući da Vlada i dalje zanemaruje Savet za borbu protiv korupcije.

Kada je u pitanju oblast slobode izražavanja i medija, Koalicija ocenjuje da nije bilo napretka, da je Regulatorno telo za elektronske medije (REM) zadržalo ignorantski odnos prema zadacima koji su mu povereni i da "nestabilan, netransparentan i proizvoljan postupak sufinsiranja medijskih projekata predstavlja pretnju finansijskoj održivosti medija, naročito onih lokalnih".

Koalicija prEUgovor ocenjuje da su nedostatak transparentnosti organizacione reforme Ministarstva unutrašnjih poslova i nemogućnost da se operativna autonomija policije zaštitи od uticaja politike i organizovanog kriminala dve glavne prepreke u reformi policije u Srbiji.

"Uprkos hapšenjima i činjenici da su podignute optužnice protiv članova jedne organizovane kriminalne grupe visokog profila (slučaj Belivuk), kao i uprkos tome što je nastavljeno suđenje i što su optužnice potvrđene i u drugim istaknutim predmetima (Jovanjica i Jovanjica 2), veze izmedju političara i ovih organizovanih kriminalnih grupa i dalje su neistražene iako postoji obilje dokaza", navodi se u izveštaju.

Koaliciju prEUgovor čine: ASTRA - Akcija protiv trgovine ljudima, Autonomni ženski centar (AŽC), Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP), Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS), Centar za primenjene evropske studije (CPES), Grupa 484 i Transparentnost Srbija (TS).

Preuzmite izveštaj sa stranice PrEUgovora: <https://www.prugovor.org/Alarm-izvestaji/1641/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>



Inicijative i analize

Kako su pokrajinski organi nabavili luksuzne audije kršeći zakon i razbacujući novac

30. maj 2021.

Pokrajinski organi nabavili su dva luksuzna automobila kršeći nekoliko članova Zakona o javnim nabavkama, direktno suzbijajući konkurenčiju, "crtajući" audi u specifikaciji, a pri tome su lizing za dva audija na godinu dana platili toliko da su jednog mogli da kupe i da im ostane 14 hiljada evra.

Jedanaestog maja 2021. Uprava za zajedničke poslove pokrajinskih organa (dalje: Uprava) objavila je odluku broj 109-404-143/2021-01^[1] kojom se ugovor o zakupu vozila dodeljuje firmi Porsche mobility d.o.o. iz Beograda, kao jedinom ponuđaču. U vezi sa ovom javnom nabavkom nije bilo podnetih zahteva za zaštitu prava, kako na konkursnu dokumentaciju, tako ni u vezi sa sprovođenjem postupka.

Procenjena vrednost ugovora bila je 9,8 miliona dinara (bez poreza na dodatu vrednost - PDV), a ugovor je potpisana na 9.388.534,46 dinara bez PDV, odnosno 11.266.241,35 sa PDV-om (95.817,1 evra). Predmet javne nabavke bio je zakup dva putnička motorna vozila, "i to novih vozila (nekorišćena putnička vozila sa ugrađenim potpuno novim delovima i koja su nakon isporuke prvi put registrovana u 2021.godini)", radne zapremine "od 2900 cm³ do 3000 cm³, snage motora od 245 kW do 255 kW", kako piše u javnom pozivu.^[2]

Prema podacima iz javnog poziva, ova dva vozila uzimaju se u zakup na 12 meseci i plaćaju se u 12 rata, dok je vlasnik vozila, takođe prema podacima iz javnog poziva, Zakupodavac, za sve vreme trajanja ugovora.

Ova javna nabavka nije bila planirana Planom javnih nabavki za 2021. godinu^[3], niti u naredne četiri izmene Plana javnih nabavki - uneta je tek u šestu verziju Plana, donetu 16. aprila 2021. godine^[4]. Nabavka nije bila predviđena ni Finansijskim planom za 2021. godinu^[5]. Ostalo je nejasno da li je u pitanju loše planiranje potreba, naknadno uočena mogućnost za finansiranje budžetskih rashoda ili neka potreba koja se naprasno pojavila, a ranije nije postojala.

Šta je problem sa ovom nabavkom?

Najpre, očito je prekršeno više odredbi Zakona o javnim nabavkama odredbom da boja vozila treba da bude "MYTHOS BLACK METALIC", kako piše u Tehničkoj specifikaciji^[6] predmeta javne nabavke - ova boja direktno ukazuje da marka automobila koji su predmet javne nabavke mora da bude "Audi", pošto ovu boju jedino koristi brend "Audi".

Uprava nije odgovorila na pitanje zbog čega je navedena boja "MYTHOS BLACK METALIC", niti na pitanje koji brend(ovi) osim "Audija" imaju ovu boju vozila u svojoj ponudi. Jedini ponuđač i pobednik ove javne nabavke, Porsche Mobility je deo Porsche finansijske grupe u Srbiji^[7], i nudi različite oblike saradnje (lizing,



zakup, car sharing...) kada je reč o automobilima Folksvagen grupe (VW), među čijih 12 brendova se nalaze i Porše, Folksvagen, Audi, Škoda, Seat...^[8]

Na ovaj način, uslovljavanjem da predmet javne nabavke mora da bude tačno određeni brend, nesumnjivo je prekršen član 7. Zakona o javnim nabavkama (načelo obezbeđivanja konkurenциje i zabrane diskriminacije), u kome piše da je "Naručilac dužan da u postupku javne nabavke omogući što je moguće veću konkureniju", kao i da "Naručilac ne može da ograniči konkureniju sa namerom da određene privredne subjekte neopravdano dovede u povoljniji ili nepovoljniji položaj, a naročito **ne može onemogućavati bilo kojeg privrednog subjekta da učestvuje u postupku javne nabavke korišćenjem diskriminatorskih kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta, tehničkih specifikacija i kriterijuma za dodelu ugovora.**"^[9]

Takođe, prekršen je i član 100. Zakona o javnim nabavkama, u kome eksplisitno piše da "**tehničke specifikacije ne mogu da upućuju na posebnu marku** ili izvor ili određeni proces koji karakteriše proizvode ili usluge koje pruža određeni privredni subjekt ili na žigove, patente, vrste ili određeno poreklo ili proizvodnju, **koje bi za posledicu imalo davanje prednosti ili eliminisanje određenih privrednih subjekata ili određenih proizvoda**, osim ako predmet ugovora to opravdava."^[10]

I zbilja, kada se uporede potrebne karakteristike vozila navedene u Tehničkoj specifikaciji sa ponudom firme "Audi" u Srbiji, može se doći do "ciljanog" modela automobila: **reč je o Audiju A6 Limuzina 55 TFSI quattro S-tr. 250 kW**^[11], koji se savršeno uklapa u sve postavljene parametre: dužinu, visinu, širinu, međuosovinsko rastojanje, zapreminu motora, prtljažnika, snagu motora, karakteristike menjača...

Ova nabavka sporna je i sa stanovišta članova 5. i 6. Zakona o javnim nabavkama. Član 5. nalaže da je "Naručilac u primeni ovog zakona obavezan da postupa na ekonomičan i efikasan način, da obezbedi konkureniju, jednak položaj svih privrednih subjekata, bez diskriminacije, kao i da postupa na transparentan i proporcionalan način", dok član 6. (Načelo ekonomičnosti i efikasnosti) propisuje da je Naručilac dužan "da nabavlja dobra, usluge ili radove odgovarajućeg kvaliteta **imajući u vidu** svrhu, namenu i vrednost javne nabavke, odnosno **ekonomično trošenje javnih sredstava.**"

Zbog čega ova javna nabavka nije ekonomična?

Najpre, za novac kojim se na godinu dana iznajmljuju dva vozila (nakon čega ponovo nastaje potreba za ta dva vozila) bilo je moguće kupiti jedan novi automobil (osnovna cena, prema sajtu Audija^[12], iznosi 65.389,25 evra, dok cena sa svom traženom dodatnom opremom iznosi nešto iznad 81.000 evra) i da preostane oko 14.000 evra.

Prema Pravilniku o amortizaciji stalnih sredstava koja se priznaje za poreske svrhe^[13], godišnju stopu amortizacije automobila za iznajmljivanje ili lizing iznosi 30 odsto. Naravno, cenu godinu dana starih automobila (nakon isteka zakupa) određuje tržiste, međutim, možemo napraviti argument, oslanjajući se na pomenuti Pravilnik, da će u načelu ova dva vozila za godinu dana izgubiti po 30 odsto svoje vrednosti. Kako rekosmo, kataloška cena sa zahtevanom opremom ova dva automobila iznosi oko 162.000 evra, što znači da će nakon godinu dana njihova vrednost opasti za ukupno 48.600 evra.



Dakle, za taj gubitak vrednosti vozila od 48.600 evra, Ponuđač će od Uprave za godinu dana dobiti skoro duplo više - 95.817,1 evra. (Da su automobili u vlasništvu Uprave, amortizacija bi bila duplo manja i iznosila bi 15 odsto)

Takođe, i drugi uslovi su veoma nepovoljni po Naručioca, odnosno Upravu. Tako, prema podacima iz Tehničke specifikacije, postoji maksimalan broj kilometara (40.000) koji automobili mogu da pređu za godinu dana, a za svaki pređeni kilometar iznad 40.000 Uprava dodatno plaća Ponuđaču.

Ranije nije bilo nabavke ovakvih vozila (Audi), ali iz jedne ranije nabavke Uprave (broj 414-112/2017 od 25. maja 2017) saznajemo da su u trogodišnjem zakupu 10 Škodinih vozila plaćali 0,3 evra po pređenom kilometru iznad ugovorom predviđene granice.

Ujedno, na teret Uprave idu i svi ostali troškovi korišćenja vozila uzetih u zakup - "redovno i vanredno servisiranje, kasko osiguranje, zamena pneumatika, registracija i dr".

Uprava nije odgovorila na pitanje za koje potrebe su namenjena ova dva vozila, odnosno ko će ih koristiti. Takođe je nepoznato kolika je prosečan godišnji broj pređenih kilometara za službene automobile ove klase, tako da se za sada ne može prepostaviti da li će pored pomenutih 95 hiljada evra, šteta za pokrajinski budžet biti još veća.

Kancelarija za javne nabavke je na pitanje - da li je sprovedla monitoring ove javne nabavke odgovorila da "Kancelarija nije sprovodila monitoring nad predmetnim postupcima javnih nabavki, kako po službenoj dužnosti, tako ni na osnovu obaveštenja pravnog ili fizičkog lica, organa državne uprave, organa autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugih državnih organa" i ukazala da će na osnovu ovog pitanja "Kancelarija postupiti u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima i sprovesti monitoring u vezi sa predmetnim postupcima javnih nabavki".



Mediji

Gonjenje najtežih slučajeva korupcije u Srbiji

Nemanja Nenadić za Vreme, 7. maj 2021.

Iako se na osnovu dugogodišnjeg iskustva lako može zaključiti da spremnost, otkrivanje i rešavanje slučajeva korupcije na visokom nivou zavisi od vanpravnih elemenata, poput političke podrške (koja bi, paradoksalno, trebalo da dođe upravo od onih koji bi bili potencijalna meta takvih istraga), to ne znači da bi naš sistem za borbu protiv korupcije bio dovoljno dobar, sve i kada bi se ovaj čvor nekako razvezao.

„Korupcija na visokom nivou“ ≠ predmeti Tužilaštva za organizovani kriminal

U svakom izveštaju Evropske komisije Srbija dobija podsetnik da „nema napretka“ kada je reč o konačnim sudskim odlukama za „korupciju na visokom nivou“, a nedavno je i Evropski parlament ukazao na neke konkretnе slučajeve za koje smatra da bi trebalo da budu ispitani. Malo pre toga su na ovu temu „razmenili intervjue“ predsednik Višeg suda u Beogradu i Republička javna tužiteljka.

Srpsko zakonodavstvo ne prepoznaće izričito koncept „korupcije na visokom nivou“. Ovaj pojam se neformalno koristi za predmete koji su u nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal (TOK). To, međutim, nije ispravno. Neki (potencijalni) slučajevi korupcije, do koje dolazi na veoma visokom nivou, uopšte ne bi bili predmet razmatranja TOK. Tako, ovo tužilaštvo ne bi bilo nadležno ukoliko bi se za korupciju sumnjičio neki narodni poslanik ili predsednik Republike (za razliku od, na primer, ministara i direktora javnih preduzeća). Pored toga, TOK uopšte nije nadležan za gonjenje nekih koruptivnih krivičnih dela - na primer, krivično delo koje se odnosi na nezakonito finansiranje političkih partija i krivično delo koje se ogleda u davanju lažnih podataka o imovini javnog funkcionera.

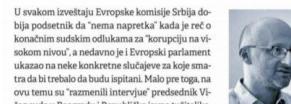
Nasuprot tome, samo neki od slučajeva kojima se bavi Tužilaštvo za organizovani kriminal zaista se mogu smatrati najtežim slučajevima korupcije. Naime, TOK se bavi slučajevima zloupotrebe službenog položaja i podmićivanja u koje su uključena pojedina lica, čak i ako je vrednost mita, nezakonite koristi ili štete relativno mala ili tačnu vrednost nije moguće utvrditi.

Kazne i zastarevanje

Krivični zakonik trenutno predviđa najstrože zatvorske kazne za zloupotrebe službenog položaja (2 do 12 godina zatvora) ako je pribavljena nezakonita imovinska korist bila veća od 1,5 miliona dinara. Čak i u slučaju da se utvrdi da je ta nezakonita korist bila mnogostruko veća (npr. 100 miliona dinara), ne bi postojala mogućnost da se izrekne teža kazna, niti da se krivično gonjenje preduzme ukoliko je prošlo više

Gonjenje najtežih slučajeva korupcije u Srbiji

Iako se, na osnovu dugogodišnjeg iskustva, lako može zaključiti da spremnost za otkrivanje i rešavanje slučajeva korupcije na visokom nivou zavisi od vanpravnih elemenata, poput političke podrške (koja bi, paradoksalno, trebalo da dođe upravo od onih koji bi bili potencijalna meta takvih istraga), to ne znači da bi naš sistem za borbu protiv korupcije bio dovoljno dobar, sve i kada bi se ovaj čvor nekako razvezao



Piše: Nemanja Nenadic

programski direktor
Transparentnost Srbija

korist učesnika u korupciji nije bila naročito velika iako je usled korupcije naneta ogromna šteta budžetu ili ostvarivanju prava građana. Tada se ne može izreći zatvorska kazna koja prelazi pet godina, a zastarevanje nastupa posebno deset.

MANUKAVOSTI ORGANIZACIJE
Prvi problem institucionalnog uređenja jeste što je TOK, pored korupcije, nadležan i za gonjenje drugih, još težih krivičnih dela (poput terorizma i organizovanog kriminala). Ukoliko je takog kriminala više, biće manje mogućnosti za rad na koruptivnim predmetima. Slično tome, posebna odjeljenja u četiri Vlsta javna tužilaštva, koja su nadležna za "ostalu" korupciju, od marta 2018. godine takođe postu-



od 15 godina. U srpskoj stvarnosti, gde se na pokretanje istraga i na presude čega godinama, još veći problem nastaje kada sama imovinska korist učesnika u korupciji nije bila naročito velika, iako je usled korupcije naneta ogromna šteta budžetu ili ostvarivanju prava građana. Tada se ne može izreći zatvorska kazna koja prelazi pet godina, a zastarevanje nastupa posle deset.

Manjkavosti organizacije

Prvi problem institucionalnog uređenja jeste to što je isto TOK, pored korupcije, nadležan i za gonjenje drugih, još težih krivičnih dela (poput terorizma i organizovanog kriminala). Ukoliko je takvog kriminala više, biće manje mogućnosti za rad na koruptivnim predmetima. Slično tome, posebna odeljenja u četiri Viša javna tužilaštva, koja su nadležna za „ostalu“ korupciju od marta 2018, takođe postupaju u predmetima čitavog niza krivičnih dela protiv privrede, uključujući i neka čija je društvena opasnost znatno manja.

Mali broj prijavljenih slučajeva

U javnosti se kao glavni problemi za gonjenje korupcije uočavaju sporost postupaka i blage kazne. Dugo trajanje sudskih postupaka je uobičajeno u slučajevima, koji uključuju političare i državne funkcionere, čak i kada su oni već odavno „bivši“. S druge strane, primetno je da je krivično gonjenje koruptivnih krivičnih dela značajno ubrzano uvođenjem sporazuma o priznanju krivice.

Veći problem od sporosti je nešto drugo – kod korupcije je veoma visoka stopa prestupa koji nikada nisu prijavljeni, a kamoli gonjeni. Tako, ako bi se sudilo po istraživanjima koja mere iskustva građana, u Srbiji se godišnje dogodi nekoliko stotina hiljada slučajeva (sitne) korupcije. S druge strane, broj podnetih krivičnih prijava je stotinu puta manji. Ni donošenje Zakona o zaštiti uzbunjivača, koji je pre sedam godina usvojen upravo u tu svrhu, nije dovelo do povećanog prijavljivanja korupcije. Tome je verovatno doprinela i činjenica da u nekim slučajevima kada su uzbunjivači izneli svoje sumnje u javnost korupcija nije ispitana.

Proaktivnost

Najveći broj krivičnih prijava podnosi policija, zatim oštećeni, pa potom drugi državni organi. Najmanji je ideo predmeta koje je neposredno pokrenulo javno tužilaštvo. Prema poslednjem objavljenom izveštaju o radu javnih tužilaštava, oni su tokom 2019. godine proaktivno istražili 28 slučajeva zloupotrebe službenog položaja, 6 slučajeva trgovine uticajem, 23 slučaja primanja mita i 10 davanja mita.

Iako su zahtevi za većom proaktivnošću tužilaca redovno deo izveštaja EK, u planovima za poglavlja 23 i 24 se ne nalaze mere koje bi to zaista mogle da obezbede. Na primer, ne predviđa se uvođenje obaveze da tužilaštvo ispita postojanje moguće krivične odgovornosti u slučajevima kada drugi državni organ otkrije nanošenje ozbiljne štete javnim sredstvima (npr. Državna revizorska institucija), ali ne podnese krivičnu prijavu (jer nema ovlašćenja na osnovu kojih može da utvrdi postojanje umišljaja, obavezognog elementa koruptivnog krivičnog dela). Slično tome, i dalje postoji samo mogućnost, a ne i obaveza da se istraga pokrene na osnovu argumentovanih sumnji koje su iznete u medijima.



Dokazivanje

Neka krivična dela u vezi sa korupcijom mogu se dokazivati posebnim dokaznim radnjama, ali opet ne sva. Tako se na spisku ne nalaze krivična dela propisana u Zakonu o sprečavanju korupcije, Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti i Zakonu o privrednim društvima. U praksi, ove mere (npr. prikriveni islednik) se retko koriste i tamo gde bi to bilo moguće.

Još jedan problem u krivičnom gonjenju korupcije je taj što neke problematične odluke, koje mogu uključivati trgovinu uticajem ili zloupotrebu službene dužnosti, donose kolektivna tela (na primer Vlada Srbije ili nadzorni odbori javnih preduzeća). Ukoliko nema dokaza da je neko od članova tog tela primio mito, morala bi se dokazati umišljaj kod svih članova koji su učestvovali u donošenju sporne odluke. Sličan problem bi se javio i kod utvrđivanja odgovornosti za odluke koje su nesumnjivo naškodile javnom interesu, ali prilikom čijeg donošenja nije povređena procedura. To su, na primer, sve češće situacije kada predstavnici Vlade ugоварaju velike poslove sa firmama koje nisu izabrane na nadmetanju, već direktnom pogodbom, na osnovu međudržavnog sporazuma. Da bi krivično gonjenje bilo uspešno, tužilac bi morao da dokaže da je potpisnik štetnog ugovora dobio nešto zauzvrat ili da je želeo da doneše korist drugoj ugovornoj strani.

Informacije - neuporedive

Statistika o borbi protiv korupcije samo je delimično pouzdana, uporediva i transparentna. Vlada Srbije podnosi statističke izveštaje o optužnicama i presudama za korupciju Evropskoj komisiji, ali ne i svojim građanima. Javni tužioci i sudovi objavljaju samo godišnje izveštaje o aktivnostima (kao skenirani dokument!), iako se takvi izveštaji prave tromesečno. Ministarstvo unutrašnjih poslova objavljuje podatke o akcijama policije protiv učesnika u korupciji zajedno sa podacima o učiniocima drugih vrsta krivičnih dela, pre svega dela privrednog kriminala. Uprkos zakonom određenoj vodećoj ulozi javnih tužilaca kada je reč o krivičnim istragama, oni nisu ti koji obaveštavaju građane u potpunosti o svojim postupcima. Umesto njih, informacije saopštavaju političari.

Šta dalje?

Mnogi od ovde izloženih problema, ne samo da se ne rešavaju, već nisu ni prepoznati u postojećim planovima. Na gonjenje korupcije će sigurno uticati i ustavna reforma pravosuđa, koja je pokrenuta radi davanja većih garancija nezavisnosti sudija i javnih tužilaca, ali su dosadašnji predlozi pobuđivali više bojazni nego nade.

Neke od ideja za dalje korake mogu se naći u [preporukama istraživanja](#) koje je Transparentnost Srbija objavila u okviru istraživanja Korupcija na visokom nivou i zakoni krojeni po meri privatnih interesa. Početak bi mogao biti otvaranje debate u kojoj bi se realno sagledali efekti poslednje reforme iz 2016 (na snazi od marta 2018). Da bi do toga došlo, umesto slavodobitnog predstavljanja statistika o osudama do kojih se došlo kroz sporazume o priznanju krivice, što je bio udarni deo dosadašnjih konferencija na tu temu, treba dati primat problemima sa kojima se susreću praktičari.



V.D. lice F.R. u vremeplovu Vlade Srbije

Peščanik, Nemanja Nenadić, 5. maj 2021.

Došli smo do tačke kada treba priznati da su vladari sa absolutističkim tendencijama iz srpske prošlosti više držali do prava nego današnja Vlada Srbije.

HOME | TEKSTOVI | EMISIJE | PREVODI | TEME | KNJIGE | ENGI

V.D. lice F.R. u vremeplovu Vlade Srbije

NEMANJA NENADIĆ 03/05/2021



Foto: Slavica Miletić

Tako je, prema svedočanstvu [Slobodana Jovanovića](#), u jednom od nekoliko državnih udara, poslednji Obrenović 6. aprila 1903. na 45 minuta obustavio primenu Aprilskog ustava iz 1901, da bi za to vreme ukinuo zakon o izborima, opštinama i štampi i doneo nove koji su mu bili po volji, a potom vratio ustav na snagu. Aktuelna Vlada Srbije ne poseže za državnim udarom ovog tipa, kako bi, na primer, privremeno ukinula važenje Zakona o državnim službenicima i izvršila postavljenja na način suprotan tom zakonu. Umesto toga, naši sadašnji vlastodršci prigodno modifikuju zakone fizike.

Tako je Vlada, na [sednici](#) održanoj 15. aprila 2021.

postavila Filipa Radovića na položaj vršioca dužnosti direktora Agencije za zaštitu životne sredine, na tri meseca, ali *počev od 9. oktobra 2020*. Da bi valjda bilo manje primetno, na [sednici](#) održanoj 7 dana kasnije, Radović je ponovo postavljen na tri meseca, ovaj put počev od 10. januara 2021. Da ne bude nedoumice, ni Zakon o državnim službenicima ni Zakon o opštem upravnom postupku, [ne dopušta](#) retroaktivnost, već predviđa da „akt počinje da proizvodi pravna dejstva od kada je stranka o njemu obaveštena, ako njime nije određeno da pravna dejstva počinju kasnije“.

Inače, ista osoba je bila direktor (ne vršilac dužnosti) Agencije od 22. februara 2013. do 19. marta 2015, kada je [razrešen](#) i pored toga što mu nije bio istekao petogodišnji mandat. Razlog za to je očigledno bila reorganizacija nakon izmene Zakona o ministarstvima. Iako je u nekim slučajevima promena naziva resora korišćena kako bi se bez daljeg obrazlaganja uklonili nepoželjni pomoćnici ministara i drugi službenici na položaju koji su postavljeni nakon konkursa, to ovde nije slučaj. Na podobnost Filipa Radovića jasno ukazuje činjenica da je on nakon toga još 20 puta bio postavljan za vršioca dužnosti direktora, redovno na tri meseca, i jednom na 6 meseci. Među tim postavljenjima bilo je nekoliko retroaktivnih, što je bilo manje primetno, jer se radilo o kašnjenjima od jednog do 9 dana.

Odluka o retroaktivnom postavljenju za period od 9. oktobra 2020. dobija posebno na značaju u kontekstu činjenice da je upravo u ovom periodu, novembra 2020, otkaz na mesto načelnika za pitanja kvaliteta vazduha u Agenciji za zaštitu životne sredine [dobjeo](#) Milenko Jovanović. Jovanović je, inače, ukazivao da je otkaz dobio zato što se suprotstavio odluci direktora da se bez odobrenja stručnjaka menjaju i ublažavaju kriterijumi za ocenjivanje kvaliteta vazduha. Agencija je tada navela da je zaposleni otpušten zbog toga što „nije obezbedio adekvatno održavanje većine mernih stanica, koje su zbog toga nedopustivo



zапуštene“, što je Jovanović negirao. Milenko Jovanović je na posao u Agenciju [vraćen](#) odlukom Višeg suda u Beogradu – privremenom merom do okončanja sudskog postupka koji je pokrenuo posle otkaza ugovora o radu.

Međutim, bez obzira na to da li će sud protumačiti da je ovaj otkaz bio zasnovan na legitimnim razlozima ili je reč o odmazdi prema uzbunjivaču, odluka o otkazu je svakako nezakonita, jer ju je doneo Filip Radović, koji u tom trenutku nije bio ni direktor, ni vršilac dužnosti direktora, već samo neko ko se faktički nalazio u direktorskoj kancelariji. Problem sa usurpacijom funkcije je, u stvari, daleko veći od zakonitosti otkaza uzbunjivaču, jer se odnosi na bilo koji akt koji je F.R. potpisivao, u periodima kada nije imao ovlašćenja. Na primer, 19.10.2020, dok Agencija nije imala legalnog rukovodioca, ona je zaključila [ugovor](#) o nabavci „opreme za obeležavanje i rad u poslovnim prostorijama“ vredan 4.992.600 dinara. Zbog nezakonitosti njegovog položaja, sporni su i svi drugi ugovori ili odluke. Za utehu je to što direktor ove agencije nema ovlašćenja, budžet i priliku da ugovara vrednije poslove, za razliku od, na primer, 21 [kvazi-direktora](#) republičkih javnih preduzeća, koji nakon isteka mandata neosnovano raspolažu javnom imovinom čija se vrednost meri milijardama evra.

Najviša službenička mesta u državnoj upravi bila su legalni deo „partijskog plena“ do 2005. To je promenjeno kada je na osnovu [Strategije reforme državne uprave](#), donet [Zakon o državnim službenicima](#), koji je uz brojne promene i dalje na snazi. Obaveza koju je preuzeila još Vlada Vojislava Koštunice nije ispunjena ni za mandata njegovih naslednika (Cvetković, Dačić, Vučić, Brnabić). Reč je o tome da bi politička mesta u ministarstvima trebalo da zauzimaju samo ministri i državni sekretari, a da svi drugi službenici, uključujući i oko 400 „službenika na položajima“ budu profesionalci, postavljeni nakon sprovedenog konkursa.

Ova „depolitizacija“ je isprva odlagana izmenama zakona, tako što su pomerani rokovi, a u međuvremenu se Vlada koristila mogućnošću da vrši postavljenja i razrešenja „[na osnovu ranijih propisa](#)“. Takvo stanje je trebalo da bude presečeno odredbom Zakona prema kojoj službenicima na položaju koji su postavljeni na osnovu ranijih propisa „*dužnost u svakom slučaju prestaje 31.12.2010*“.

Međutim, do toga nije došlo, pa je Vlada nastavila sa ranijom praksom (ovaj put bez jasnog pravnog osnova). Do bitne novine je došlo kroz [izmene](#) iz 2014, kada je formalno uveden institut „vršilaca dužnosti“ (član 67a), kada je ograničen njihov mandat (na 6 meseci plus tri meseca ako konkurs ne uspe ili ako nakon konkursa ne dođe do postavljenja) i kada je bilo određeno da se za vršioca dužnosti može postaviti samo osoba koja ispunjava uslove za to mesto. „Vršiocu dužnosti prestaje dužnost istekom perioda na koji vršilac dužnosti može biti postavljen u skladu sa st. 1, 4. i 5. ovog člana i položaj ostaje nepotpunjeno do postavljenja državnog službenika na položaj u konkursnom postupku“, jasno se kaže na kraju ovog člana.

U međuvremenu, za ovaj problem se zainteresovala Evropska komisija, koja je ovo pitanje uključila u prelazna merila napretka u vezi sa borbotom protiv korupcije i koja odsustvo tog napretka redovno prati u svojim [izveštajima](#). Iako je Transparentnost Srbija kroz više zahteva za pristup informacijama, još od 2011. [pokušavala](#) da dođe do kompletnih podataka o tome koji položaji su popunjeni po zakonu, a koje zauzimaju vršioci dužnosti, to je i dalje moguće utvrditi jedino [pešački](#).



Tako se moraju otvoriti odluke o kadrovskim rešenjima sa svake sednica Vlade Srbije, koje su pritom bezrazložno zipovane i pored zakonske obaveze objavljuvanja informacija u otvorenom i pretraživom formatu (usput rečeno, uvedene za zemana Ane Brnabić), a zatim sve to treba uporediti sa aktima o sistematizaciji radnih mesta svakog ministarstva, u čiju se ažurnost ne može pouzdati, pri čemu ti dokumenti ponekad nisu ni objavljeni. Da nije pomenutih zahteva EU, ne bismo imali ni zbirni prikaz stanja. Naime, tek iz podataka koje Vlada dostavlja EU, a koji do građana Srbije dopiru preko Brisela, može se videti koliko trenutno položaja postoji i koliko je njih popunjeno nakon konkursa, a koliko ne. Ovo je naročito bio slučaj tokom 2019. i 2020, kada Vlada nije objavljivala izveštaje o sprovođenju AP za poglavje 23. Bilo bi dobro da medijska promocija slučaja V.D. lica F.R. doveđe do toga da briselska administracija zatraži popunjavanje nove rubrike – broj v.d-a koji su postavljeni protivno Zakonu.

Inače, da ne bismo čekali da nam EU rešava domaće probleme, povodom ovog slučaja je Transparentnost Srbija pozvala Republičko javno tužilaštvo da zbog povrede zakona na štetu javnog interesa podnese tužbu, odnosno pokrene upravni spor za osporavanje zakonitosti rešenja o retroaktivnom postavljenju na položaj vršioca dužnosti direktora Agencije za zaštitu životne sredine Filipa Radovića. TS je u dopisu RJT ukazala na zakonski okvir, propisana ograničenja i zabrane, te navela da se na osnovu svega iznetog može osnovano pretpostaviti da donošenje pomenutog rešenja ima za cilj da se, kroz retroaktivno postavljenje, ozakone akti koje je taj bivši vršilac dužnosti direktora donosio u periodu dok nije imao pravo da donosi odluke u ime Agencije.

Transparentnost Srbija uputila je dopis i predsednici Vlade Srbije u kome je ukazala na ovaj slučaj i zakonske odredbe i pozvala Vladu da prestane sa praksom ozakonjenja, to jest stvaranja privida da se odluke koje građani, kojima je istekao status vršioca dužnosti direktora, i dalje donose u skladu sa zakonom. „Odgovor“ Vlade nije mogao biti jasniji – istog dana kada je dopis primljen, pored F.R. retroaktivno su postavljena još tri vršioca dužnosti! Tužilaštvo još uvek čuti.

Kada sam ranije pisao na ovu temu mogli smo da čujemo jasno iskazani stav da držanje službenika u „v.d. stanju“, čak i kada je reč o „proverenim kadrovima“, nije samo incident i plod opterećenosti drugim obavezama, već mera koja treba da spreči bilo kog šrafa da uradi nešto na svoju ruku. U međuvremenu je, kao što smo mogli da vidimo, Vlada Srbije prestala da mari ne samo za obaveze iz sopstvenih zakona i planova, već i za ograničenja koja postavlja kalendar. I to u meri gde ne bi pomoglo ni da je, po uzoru na Aleksandra Obrenovića, za potrebe retroaktivnog odlučivanja gregorijanski privremeno zamenjen julijanskim.

