



Transparentnost Srbija

pregled aktivnosti

decembar 2022. godine

Bilten broj 12/2022





Sadržaj:

Aktivnosti	2
Pod lupom	5
Budžet i završni račun	5
Saopštenja.....	8
Iz budžeta se naziru posledice katastrofalnog upravljanja EPS-om	8
Borba protiv transparentnosti i konkurencije umesto borbe protiv korupcije	8
Decenija kršenja Zakona o javnim preduzećima.....	9
Konferencije	12
Donošenje propisa izloženo koruptivnim rizicima, a zaštitni mehanizmi se nedovoljno koriste	12
Otvorena pitanja borbe protiv korupcije i javnih nabavki na plenarnoj sednici Nacionalnog konventa o EU	13
Istraživanje o javnim nabavkama.....	16
Inicijative i analize	19
Izveštaji Agencije i Poverenika na sednici Odbora – šta je TS predložila	19
Mediji	21
Korupcija na Balkanu: Pravosuđe u raljama interesa vladajuće elite	21



Aktivnosti

U okviru zajedničkog projekta Transparency International Češke Republike i Transparentnost Srbija organizovali su 12. decembra hibridni okrugli sto o finansiranju političkih subjekata. Učesnici prisutni fizički u Pragu i oni koji su se uključili preko Zoom platforme razgovarali su o mogućim unapređenjima izbornih uslova u Srbiji. U prvom planu bila su tri rešenja koja već postoje u propisima i praksi u Češkoj, a čije uvođenje u Srbiji zagovara TS – ograničavanje rashoda u kampanji, uvođenje koncepta „otvorenih računa“ i objavljivanja ugovorenih, a još neplaćenih, finansijskih obaveza, kao i regulisanje funkcionerske kampanje.

Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, na sednici 26. decembra razmatrao je godišnje izveštaje Agencije za sprečavanje korupcije, Poverenika za informacije i Zaštitnika građana. TS je još u septembru uputila Odboru inicijative za formulisanje skupštinskih zaključaka povodom izveštaja Agencije i Poverenika. To smo učinili da bismo poslanicima ukazali na najvažnija pitanja koja su u vezi sa radom ova dva nezavisna organa i zakonima koje primenjuju, i na koji način bi Skupština mogla da kvalitetnije vrši svoju nadzornu i zakonodavnu ulogu.

Potpredsednica Odbora, Jelena Jerinić, predstavila je ukratko predloge koje je TS dostavila Odboru u vezi sa godišnjim izveštajima, kao i u vezi sa obavezama koje Srbija ima na osnovu izveštaja GRECO iz petog kruga evaluacije. Iako predlozi TS na kraju nisu prihvaćeni, ovo je bila prilika da narodni poslanici iz prve ruke čuju šta sve Srbija treba da menja u propisima da bi ispunila ove preporuke.

TS je 22. decembra predstavila rezultate istraživanja o koruptivnim rizicima u propisima i o lobiranju. Detaljnije u poglavlju „Konferencije“.

Na konferenciji koju su 26. decembra organizovali Agencija za privredne registre i NALED, predstavljeni su rezultati istraživanja o javnim nabavkama koje je sprovedeno drugi put za redom među građanima, ponuđačima i naručiocima. Nemanja Nenadić iz Transparentnosti Srbije je na poziv organizatora komentarisao nalaze ovog istraživanja. Detaljnije u poglavlju „Konferencije“.

Na ovogodišnjoj plenarnoj sednici Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, 21. decembra, jedan od troje uvodnih izlagača ispred NKEU bio je Nemanja Nenadić, programski direktor Transparentnosti i koordinator za pregovaračko poglavlje 5. Detaljnije u poglavlju „Konferencije“.

Zlata Đorđević učestvovala je, ispred Transparentnosti Srbija, na Međunarodnoj konferenciji protiv korupcije (IACC2022) u Vašingtonu od 6. do 10. decembra. Tokom konferencije održano je više od 70 tematskih panela na kojima se govorilo o globalnim izazovima koji utiču na borbu protiv korupcije. O svom radu i iskustvima u borbi protiv korupcije govorili su predstavnici nevladinih organizacija, aktivisti, eksperti, novinari, predstavnici vlada i privatnog sektora.



Transparentnost Srbija, koordinator Radne grupe Nacionalnog konventa za Evropsku uniju za poglavlje 5 – javne nabavke, organizovala je sednicu ove radne grupe, 16. decembra. Uvodna izlaganja su imali programski direktor TS Nemanja Nenadić, direktorka Kancelarije za javne nabavke Sandra Damčević, Nikola Komšić iz NALED-a, kao i predstavnici udruženja „Ponuđači Srbije“. Oni su govorili o modelu posebnog akta naručioca koji je objavljen na sajtu Kancelarije za javne nabavke, ujednačavanju prakse Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kao i o javnim nabavkama u godišnjem izveštaju Evropske komisije. TS su na sastanku predstavljali i Zlata Đorđević i Miloš Đorđević.

Drugu godinu za redom Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava održao je 4. decembra javno slušanje pred razmatranje završnog računa budžeta i predloga novog budžeta. Ovo je trenutno jedina prilika koja postoji da se čuje glas bilo koga van budžetskih korisnika i državnih organa pre nego što ključni budžetski dokumenti budu usvojeni. Tu priliku je od pozvanih predstavnika civilnog društva iskoristila jedino Transparentnost Srbija.

Programski direktor TS Nemanja Nenadić je u kratkom izlaganju prvo ukazao na činjenicu da u Srbiji ne postoji mogućnost konsultovanja javnosti u toku pripreme nacionalnog budžeta i njegovih glavnih kapitalnih projekata, zbog čega je Srbija izuzetno loše rangirana u ovoj kategoriji međunarodnog istraživanja o otvorenosti budžeta. Štaviše, građani Srbije imaju mogućnost da se izjasne o projektima značajno manje vrednosti koji se finansiraju iz budžeta mnogih lokalnih samouprava. Slično tome, prva prilika da građani Srbije sagledaju budžetsku potrošnju je objavljivanje predloga završnog računa, 11 meseci nakon isteka budžetske godine. Istovremeno, postoje brojne lokalne samouprave koje objavljuju informacije o svojoj budžetskoj potrošnji tokom godine, po svakoj stavci odobrenog budžeta, a neke od njih to čine čak i svakodnevno. Najzad, u završnom računu se realizovana budžetska potrošnja meri isključivo u odnosu na rebalans budžeta, a ne u odnosu na osnovni tekst budžeta koji je usvojen u Skupštini. Tako građani i narodni poslanici ostaju bez dragocene informacije o tome u kojoj meri je originalno budžetsko planiranje bilo realno i koliko je budžet zaista bi ostvaren tokom godine.

Kada je reč o predlogu završnog računa, Nenadić je naročito ukazao na činjenicu da je obrazloženje nepotpuno. Naveo je konkretne primere izostavljanja informacija o ostvarivanju ciljeva budžetskih programa za koje je novac u 2021. bio potrošen. U vezi sa predlogom budžeta za 2023. godinu problemi su slični – mnogi predloženi troškovi nisu obrazloženi. Posebno je istakao problem javnih nabavki, kod kojih se, i pored opšte poznate činjenice da je konkurencija nedovoljna, ne planira njen porast, niti su vidljive mere budžetske politike koje bi dovele do rešavanja problema u ovoj oblasti (npr. pojačan monitoring). Kompletan snimak javnog slušanja se može pogledati na [ovom linku](#) (izlaganje N. Nenadića je poslednje, nakon izlaganja predstavnika prisutnih institucija i narodnih poslanika):

Predstavnik TS, Miloš Đorđević, učestvovao je na regionalnoj konferenciji održanoj u Skoplju 14. decembra, a koja je za temu imala regionalnu mapu puta – *Regional Anti-Corruption and Illicit Finance Roadmap*. Konferencija je odražana u tri segmenta – političkom, ekspertskom i segmentu posvećenom civilnom društvu. Predstavnik TS je govorio o sistemu javnih nabavki u Srbiji i njegovim nedostacima, kao i o ulozi koju civilno društvo može imati u sprovođenju i praćenju aktivnosti predviđenih u mapi puta.



Zlata Đorđević učestvovala je 27. decembra na sednici Odbora za finansije i budžet Skupštine Srbije koja je održana van sedišta parlamenta, u Somboru, u okviru projekta koji sprovodi UNDP. Na sednici su predstavnici Državne revizorske institucije (DRI) predstavili Izveštaj o reviziji Grada Sombora za 2019. i reviziju drugih subjekata revizije iz Grada Sombora.

Predstavnici TS Zlatko Minić i Nemanja Nenadić učestvovali su na konferenciji koju je Agencija za sprečavanje korupcije organizovala 8. decembra povodom Međunarodnog dana borbe protiv korupcije. Tema konferencije bili su antikorupcijski rizici u propisima.

Na sastanku zvaničnice USAID, iz biroa za Evropu i Evroaziju, gospođe Erin Elizabeth McKee, sa predstavnicima civilnog društva u Srbiji, 1. decembra učestvovao je i programski direktor Transparentnosti, Nemanja Nenadić. Na sastanku je, između ostalog, bilo reči o stanju borbe protiv korupcije u Srbiji.

Programski direktor TS, Nemanja Nenadić prisustvovao je promociji novog projekta Evropska unije, vrednog 20,8 miliona evra. Projekat pomoći Srbiji odnosi se na reforme u oblasti vladavine prava, što uključuje borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, unapređenje osnovnih prava, jačanje tehničkih kapaciteta za poglavlja 23 i 24, ali i unapređenje nezavisnosti pravosuđa. [Konferencija](#) je bila prilika za susret sa predstavnicima brojnih međunarodnih i domaćih institucija.

Veoma zanimljiv okrugli sto o izvršenju javnih nabavki održan je 2.12.2022. u Beogradu, uz učešće predstavnika TS. Stanje u zemljama EU su predstavili gosti iz Slovenije, a o kontroli izvršenja ugovora u Republici Srbiji govorila je pomoćnica ministra finansija Ana Tešić. Njena prezentacija je bila naročito značajna zbog početka rada budžetske inspekcije u kontroli izvršenja ugovora o javnim nabavkama, što se očekuje od 1. januara 2023. Predstavnici TS su izneli niz sugestija u vezi sa vršenjem tog nadzora.

Antikorupcijsko savetovalište TS (ALAC) radilo je i tokom decembra. Sve informacije o mogućim slučajevima korupcije građani mogu prijaviti, odnosno dobiti potrebna obaveštenja, na broj 069 1978 158 ili putem mejla ts@transparentnost.org.rs.

U decembru smo imali 175 objavljenih vesti o našim aktivnostima ili izjava predstavnika TS.

Na sajt TS, u segmentu „Inicijative i analize“, postavili smo nekoliko novih [analiza](#), kao i zahteva državnim organima i njihovih odgovora. Među njima su naši komentari na Nacrt zakona o sudijama i na Nacrt zakona o javnom tužilaštvu kao i [ponovljeni zahtev](#) Ministarstvu finansija u vezi sa studijom opravdanosti izgradnje „nacionalno stadiona“.

Prenosimo izbor tekstova koje smo objavili u prethodnom mesecu:



Pod lupom

Budžet i završni račun

6. decembra 2022.

Nepotpuni završni račun, (ne)skriveno posledice upravljanja javnim preduzećima i budžetski prioriteti bez učešća građana – stotine stranica budžetskih dokumenata otvaraju više pitanja nego odgovora u vezi s tim kako je država trošila novac građana 2021. godine i kako će ga i zašto trošiti 2023.

Nepotpuno obrazloženje Završnog računa

Kad bi narodni poslanici hteli da zaista vrše kontrolu završnog računa [budžeta za 2021](#), prvo što bi trebalo da urade je da ovaj dokument vrate Vladi na dopunu. Naizgled, o završnom računu se može raspravljati jer je uz njega priloženo i [mišljenje](#) (sa rezervom) koje je dala Državna revizorska institucija. O predlogu završnog računa i budžeta se izjasnio i Fiskalni savet, nezavisni organ ustanovljen kako bi pomogao poslanicima da razumeju da li je planiranje prihoda i rashoda i upravljanje javnim sredstvima bilo odgovorno, koji ove dragocene savete uglavnom ne koriste. Predlog je podnet posle isteka zakonskog roka (15. jul), za šta postoji izvesno opravdanje ove godine – Vlada nije mogla da podnosi predloge zakona u tehničkom mandatu, ali je mogla to da učini pre 18. novembra jer je nova formirana tri sedmice ranije.

Predlog završnog računa je nepotpun kada je reč o ostvarivanju pojedinih nefinansijskih indikatora.



Ovako, imamo situaciju da su budžetski korisnici potrošili neki novac, da je trebalo da ostvare neke ciljeve, a da se iz završnog računa ne može videti šta je zaista urađeno. Na primer, u delu izveštaja koji se odnosi na Kancelariju za javna ulaganja, koja je u međuvremenu prerasla u ministarstvo, stoji da je cilj bio da se obnovi 100% objekata javne namene iz grupe od 234 objekta, kao i 90% iz neke druge grupe od 253 objekta, ali se ne navodi u kojoj meri je ovaj plan ostvaren, niti bilo kakvo objašnjenje za odsustvo tog podatka.

Obrazloženje je nepotpuno i kada se navode neki podaci. Tako je bilo planirano da u 80% situacija budu pokrenuti postupci na osnovu izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije. U završnom računu se navodi da je procenat izvršenja bio samo 10%, a u napomeni da „Savet nema podatak o broju slučajeva u kojima je Vlada postupala“. Zaista, stoji činjenica da Vlada svoj Savet ne obaveštava o tome da li je postupala po izveštajima i preporukama. Vlada Srbije, koja je podnela predlog završnog računa Skupštini svakako zna da li je nešto radila, ali je ostavila javnost i poslanike bez te informacije.



Fiskalni savet, između ostalog, piše o tome da 54,8 milijardi dinara nije uključeno u izveštaj i da je iz budžetske rezerve tajno (bez objave u Službenom glasniku) bilo plaćeno 22 milijarde dinara, od čega se samo 3% odnosi na BIA, a najviše na Srbijagas (!). „Obrazloženje odstupanja realizacije u odnosu na plan, iako se prostire na 150 strana, gotovo da nema nikakvu informacionu ili analitičku vrednost“. Pri tom se poređenja uopšte ne vrše u odnosu na originalni budžet, već na ono što je „ispeglano“ krajem godine kroz rebalans. Pozajmice iz budžeta su probile plan, a obrazloženje izostaje i kod subvencija za privatna preduzeća. Ne vidi se ni kome je država plaćala kazne i penale (150 miliona evra). Nema podataka ni o poreklu rasta neporeskih prihoda.

Državna revizorska institucija je u svom [mišljenju](#) ukazala na to da u završnom računu nisu iskazana pojedina primanja od zaduživanja (10,9 milijardi dinara), da su manje iskazane obaveze (6,9 milijardi dinara), da je evidentiranje vršeno u pogrešnim kategorijama (preko 3 milijarde dinara) i skrenula pažnju na to da nisu svuda gde je obavezno uspostavljene interne revizije.

Zatvoreni podaci koji se kasno objavljuju

Još u doba kada je aktuelna premijerka bila samo ministarka državne uprave, uz veliku pompu je donet [Zakon o elektronskoj upravi](#), koji u članu 27. st. 1. kaže da će svi državni organi na Portalu otvorenih podataka objavljivati otvorene podatke iz svog delokruga i omogućiti njihovo pretraživanje i ponovno korišćenje. Ministarstvo finansija nije to učinilo, pa se podaci o izvršenju budžeta mogu čitati samo u PDF formatu, 11 meseci nakon isteka budžetske godine. Da može drugačije, pokazuju primeri gradova i opština u

Srbiji, sa znatno manjim kapacitetima od Ministarstva finansija, koje svojim građanima čine dostupnim detaljne [podatke](#) o izvršenju budžeta, čak i na dnevnom nivou.

Šta nedostaje predlogu budžeta

Budžet Srbije za 2023. godinu nedovoljno je transparentan u delu koji se odnosi na troškove nastale zbog lošeg poslovanja javnih preduzeća, prvenstveno Elektroprivrede Srbije (EPS). Fiskalni savet je u oceni [predloga budžeta](#) ukazao da Vlada nije razjasnila kako su nastali gubici EPS-a i Srbijagasa i kako će se utrošiti oko milijardu evra za koju se pretpostavlja da je namenjena pre svega ovim preduzećima. Budžetski troškovi za EPS posledica su „prvenstveno katastrofalnog upravljanja ovim preduzećem u prethodnim godinama, a ne svetske energetske krize“, naglašava se u analizi Fiskalnog saveta.

Transparentnost Srbija godinama ukazuje na problem sa partijskim postavljenjima, uglavnom vršilaca dužnosti, na čelna mesta u javnim preduzećima, što je preraslo u otvoreno nezakonito [upravljanje](#). U predlogu budžeta za 2023. godinu nazire se cena takvog nedomaćinskog poslovanja.

Fiskalni savet ukazao je i da sistem selekcije, sprovođenja i praćenja infrastrukturnih projekata u Srbiji treba znatno unaprediti i učiniti transparentnijim. Slične zahteve već godinama ponavlja Evropska komisija u svojim [izveštajima](#).

Građani bez mogućnosti da se izjasne o prioritetima

Jedina prilika koju građani Srbije imaju da komentarišu budžetske akte jeste javno slušanje koje je drugi put za redom organizovao Odbor za



finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, neposredno pred razmatranje budžeta u Skupštini. Ove godine, tu [mogućnost](#) je iskoristio samo potpisnik ovih redova. Postavljena pitanja i komentari su ostali bez odgovora, ali ih je makar čulo nekoliko desetina poslanika vlasti i opozicije, ministar finansija, kao i čelnici DRI, FS i NBS.

Inače, nepostojanje mogućnosti da građani utiču na kreiranje budžeta je razlog zašto Srbija ima izrazito lošu ocenu u okviru globalnog istraživanja [Indeks otvorenosti budžeta](#) upravo u ovoj kategoriji (samo 2 od mogućih 100 poena). Ni nove [izmene](#) Zakona o budžetskom sistemu, koje su sada takođe pred poslanicima, ne predviđaju nikakva unapređenja u tom pravcu.

Ministarstvo finansija i ovde može da se ugleda na praksu u drugim državama, ali i na sopstvene lokalne samouprave, gde u desetinama gradova i opština postoje izvrsni mehanizmi za konsultovanje građana o tome šta su prioriteti, bilo za najbitnije investicije ili za mini projekte u mesnim zajednicama. Kada je pak reč o investicijama čija se vrednost meri milijardama, građane niko ne pita za procenu da li je zaista reč i o njihovim prioritetima i da li žele da Srbija radi njihovog finansiranja uzima zajmove. Da stvar bude gora, odabir prioriteta projekata uopšte nije uređen zakonom, a analize opravdanosti često nisu javno dostupne.

Tipičan primer za to je izgradnja famoznog „nacionalnog stadiona“, za šta je u 2023. planirano da se Srbija zaduži 190 miliona evra, a da ukupno plati u naredne tri godine skoro 22 milijarde dinara. Nakon prvih najava, u maju 2019. Transparentnost Srbija je [tražila](#) studiju opravdanosti, koja je prema rečima Siniše Malog, trebalo da bude završena do 10.5.2019.

Ministarstvo finansija je ignorisalo zahtev, pa u oktobru 2020. [odgovorilo](#) da „informacije ne poseduje“ (to jest, ni studiju, ni informacije o tome kome je poverena njena izrada). Osam meseci ranije, „neinformisani“ ministar Mali je [izjavio](#) da je „studija urađena, čini mi se krajem prošle godine“. Postupajući po ranije uloženoj žalbi, Poverenik je maja 2021. [naložio](#) da se podaci dostave.

Reč dve o javnim nabavkama

Kada je reč o javnim nabavkama, zanimljivo je (i krajnje neadekvatno) da se kao indikator uspešnosti u budžetu za 2023. i naredne godine planira da bude samo 2,5 ponude prosečno po jednom postupku. Srbija ima veliki problem sa konkurencijom kod javnih nabavki i trebalo bi nešto uraditi da se ona pospeši, a iz budžeta se ne može zaključiti da se planiraju bilo kakve mere u tom pravcu.

Pošto na manjak konkurencije takođe značajno utiče okolnost da se poslovi izgradnje velikih infrastrukturnih objekata dodeljuju bez nadmetanja, bilo bi od velike koristi kada bi narodni poslanici i javnost, već u momentu razmatranja budžeta dobili informaciju o tome koliki je deo budžeta će otići na nabavke koje se dogovaraju direktno, a koliko će biti vredne one ugovorene na osnovu Zakona (koje ulaze u gore pomenutu statistiku).

Nemanja Nenadić za [Peščanik](#)

Saopštenja

Iz budžeta se naziru posledice katastrofnog upravljanja EPS-om

5. decembra 2022.

Budžet Srbije za 2023. godinu nedovoljno je transparentan u delu koji se odnosi na troškove nastale zbog lošeg poslovanja javnih preduzeća, prvenstveno Elektroprivrede Srbije (EPS), a građani su i dalje bez mogućnosti da utiču na prioriteta ulaganja.

Fiskalni savet je u oceni predloga budžeta ukazao da Vlada nije razjasnila kako su nastali gubici EPS-a i Srbijagasa i kako će se utrošiti oko milijardu evra namenjenih ovim preduzećima. Budžetski troškovi za EPS posledica su „prvenstveno katastrofnog upravljanja ovim preduzećem u prethodnim godinama, a ne svetske energetske krize“, naglašava se u analizi Fiskalnog saveta.

TS godinama ukazuje na problem sa partijskim postavljenjima, uglavnom vršilaca dužnosti, na čelna mesta u javnim preduzećima, što je prerاسlo u otvoreno nezakonito upravljanje. U predlogu budžeta za 2023. godinu nazire se cena takvog nedomaćinskog poslovanja. Fiskalni savet ukazao je i da sistem selekcije, sprovođenja i praćenja infrastrukturnih projekata u Srbiji treba znatno unaprediti i učiniti transparentnijim. U vezi sa tim, Transparentnost Srbija ukazuje da građani nemaju prilike da se izjasne o tome koji su projekti prioritetni i da li su saglasni da se za njihovu realizaciju država dodatno zaduži. Pri tom, određivanje prioriteta nije uređeno zakonom, a analize opravdanosti često nisu javno dostupne.

Srbija tu može da gleda druge države šta rade, ali može da se ugleda i na sopstvene lokalne samouprave, gde u desetinama gradova i opština postoje izvrsni mehanizmi za konsultovanje građana o tome šta su prioriteta, pre svega kada je reč o kapitalnim projektima..

Borba protiv transparentnosti i konkurencije umesto borbe protiv korupcije

9. decembra 2022.

Međunarodni dan borbe protiv korupcije, 9. decembar, zatekao je Srbiju u stagnaciji ili nazadovanju u gotovo svim oblastima od značaja za borbu protiv korupcije, a među prioritetima za rad nove vlade ne pominju se planovi za suzbijanje korupcije. Moglo bi se čak reći da se rasplamsala borba protiv transparentnosti i konkurencije, glavnih antikorupcijskih mehanizama.

Vlada ugovara najvrednije infrastrukturne radove direktno, bez tendera i krije studije opravdanosti za te poslove. Održava se nezakonito vd stanje u javnim preduzećima i državnoj upravi, a da se za to više ne traže ni izgovori. Nestručnost i odsustvo odgovornosti prema bilo kome osim političkim mentorima rezultiralo je katastrofalnim gubicima u pojedinim javnim preduzećima.

Javno iznete sumnje o slučajevima korupcije na visokom nivou ostale su neispitane čak i kada su bile snažno potkrepljene u tekstovima novinara istraživača. Statistika krivičnog gonjenja lako navodi na pogrešan trag jer podaci, zbog zakonskih definicija, obuhvataju i krivična dela koja ni sa korupcijom ni sa javnim sektorom nemaju veze.

Broj konačnih osuda za koruptivna dela još nije dosegao neambiciozne ciljeve postavljene Strategijom za borbu protiv korupcije iz 2013. godine. Od 2018. Srbija nema Strategiju, a rad na novoj još nije počeo.

Takođe, nisu preduzete nikakve aktivnosti da bi se ispunile važne preporuke koje je Srbija dobila u petom krugu evaluacije GRECO kao i od ODIHR misije OEBS-a u izveštaju o izborima iz aprila 2022. godine.

Podsećamo, Međunarodni dan borbe protiv korupcije ustanovila je Generalna skupština UN jer je 9. decembra 2003. godine počelo potpisivanje Konvencije UN protiv korupcije.

Decenija kršenja Zakona o javnim preduzećima

15. decembra 2022.

Zakon o javnim preduzećima, usvojen pre tačno 10 godina, nije doneo obećanu profesionalizaciju upravljanja već je postao simbol otvorenog ruganja vladavini prava.

Od 34 preduzeća u vlasništvu Republike, na koja se primenjuje obaveza izbora direktora na konkursu, uvedena tim Zakonom, njih 17 nisu ni jedan dan imali na čelu osobu izabranu na taj način.

Zakonitog direktora izabranog na konkursu trenutno ima samo osam preduzeća.

U 22 preduzeća direktori su u vd statusu i podložni su uticajima političkih mentora jer mogu biti zamenjeni u bilo kom trenutku, bez obrazloženja. Od 22 vd direktora, ogromnoj većini, njih 18, je isteklo maksimalno dozvoljeno trajanje tog statusa od 12 meseci. To su građani koji bespravno sede u kancelarijama direktora ali faktički upravljaju javnim resursima čija se vrednost meri milijardama evra. U preostala četiri slučaja novi vršiocci su na tim mestima kraće od 12 meseci, ali su i pre njih u foteljama bili vršiocci dužnosti, što je takođe protivzakonito jer zakon ne ograničava trajanje vd statusa za jednu osobu, već ukupno od prestanka mandata izabranog direktora do izbora novog, na konkursu.

U tri JP mandat direktora je davno istekao, oni nisu u vd statusu, ali ni u zakonitom položaju izabranog ili postavljenog direktora. U jednom preduzeću u državnom vlasništvu je skupština društva izabrala direktora bez konkursa.

Štetne posledice političkog postavljanja kadrova koji u nekim slučajevima ne ispunjavaju kriterijume stručnosti propisane Zakonom, širokoj javnosti su postale jasne krajem 2020. sa energetsom krizom, kada se više nije moglo kriti koliko je EPS upropašćen.

U primeni novog Zakona nisu rešeni ni drugi od ranije poznati problemi – partijske zloupotrebe kod zapošljavanja i za obezbeđivanje podrške u izbornom periodu, izvlačenje novca kroz nameštene javne nabavke.

Umesto potpune primene zakona, 2021. godine smo dobili Strategiju upravljanja državnim preduzećima koja predviđa da se do 2027. javna preduzeća transformišu u AD i DOO preduzeća i najavljuje novi zakon kojim će se urediti pitanja korporativnog upravljanja. Istovremeno se u javnosti iznose teze da je status JP ono što koči unapređenje poslovanja ovih preduzeća u državnom vlasništvu, za šta nema utemeljenja. Samo promena statusa, bez promene odnosa države, oslobađanja preduzeća iz partijskih stega i vraćanja socijalne politike iz državnih preduzeća u resorno ministarstvo, neće doneti ni poboljšanje kvaliteta rada ni bolju zaštitu javnih resursa.



UPRAVLJANJE DRŽAVNIM PREDUZEĆIMA:

Decenija kršenja zakona




Tek svako **četvrto** državno preduzeće ima direktora **zakonito** izabranog na javnom konkursu.

Ko je na čelu preduzeća u državnom vlasništvu?


8 

direktora izabranih
na konkursu

 Zakonito  Nezakonito

22 

vršioći dužnosti
direktora

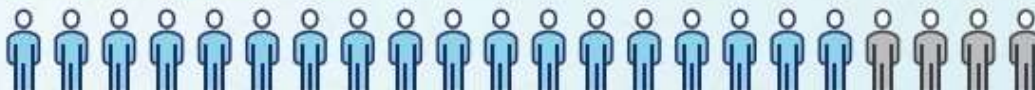
3 

direktori kojima
je istekao mandat

1 

direktor izabran
bez konkursa

Vršioći dužnosti direktora:



18 u statusu duže nego što zakon
dozvoljava (12 meseci)

4 u statusu manje od 12 meseci, ali su i pre njih bili
vršioći dužnosti (ukupno preko 12 meseci)



Polovina
državnih preduzeća za 10 godina
nije nijednom imala
na čelu direktora izabranog na konkursu.



Aktuelni šampioni na čelu državnih preduzeća



Bojan Milovanović
Nacionalni park Kopaonik*



Violeta Stamenković
Nacionalni park Sar planina*



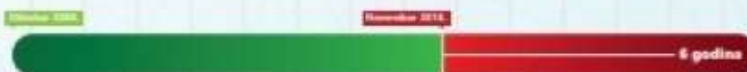
Zoran Drobnjak
Putevi Srbije



Dalibor Arbutina
Nuklearni objekti Srbije



Dušan Bajatović
Srbijagas



2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022



Zakoniti mandat



Nezakonito vršenje dužnosti

* Prema ranijem zakonu, statut preduzeća je određivao trajanje mandata na 4 ili 5 godina. Stari statuti nisu dostupni, a ni od Vlade ni od ovih preduzeća nije moguće dobiti podatke.



Konkursi za izbor direktora se raspisuju, ali bez epiloga

18

konkursa iz 2017. godine
do danas nije okončano

Od toga je

13

konkursa
poklopilo prethodno
neokončane konkurse iz:

2013 = 7

2016 = 5

2015 = 1

Prethodno
neokončani
konkursi



Zakon o javnim preduzećima iz decembra 2012. uveo je obavezu izbora direktora na javnom konkursu. Zamenjen je novim zakonom iz 2016. godine, ali je obaveza zadržana. Osim 34 preduzeća u vlasništvu Republike Srbije, ovaj zakon se primenjuje i na nekoliko stotina javnih preduzeća čiji su osnivači lokalne samouprave i nekoliko preduzeća čiji je osnivač AP Vojvodina.



Izrada infografika finansirani je podrškom Evropske unije u okviru projekta „Prilagodba ruzičar politikama: izgradnja savezništva za jači uticaj u neizvesnoj budućnosti“. Za stavove iznete u infografiku odgovorna je jedino lokalna organizacija Prilagodba i ne može se ni u kom slučaju smatrati da oni odražavaju stavove Evropske unije.



Konferencije

Donošenje propisa izloženo koruptivnim rizicima, a zaštitni mehanizmi se nedovoljno koriste

22. decembra 2022.

Tokom godine za nama, nadležna ministarstva u većini slučajeva kada je postojala zakonska obaveza nisu tražila od Agencije za sprečavanje korupcije mišljenje o koruptivnim rizicima u nacrtima zakona navodi se u analizi „Koruptivni rizici u propisima i lobiranje u Srbiji“, koju je Transparentnost Srbija danas predstavila javnosti.

Ministarstvo finansija je propustilo da takvo mišljenje traži prilikom izmena poreskih i carinskih propisa, a za sada nije objavljeno da su mišljenje zatražili ministarstva unutrašnjih poslova i pravde u vezi sa setom zakona koje su izneli na javnu raspravu.

Tokom 2022. Agencija je dala mišljenje o samo dva nacrta zakona, pri čemu u jednom slučaju nije iznela primedbe, dok je većina predloga u vezi sa Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi odbijena bez obrazloženja.

Kada je reč o lobiranju, kako je naveo programski direktor TS Nemanja Nenadić, posebno zabrinjava što ove godine



kabinet predsednice Vlade i jedanaest ministarstava nisu dostavili informacije o tome da li su imali lobističke kontakte. Postojanje takvih kontakata negirali su generalni sekretarijat predsednika, Narodna skupština kao i sva preostala ministarstva, izuzev Ministarstva privrede. „Imajući u vidu koliko se propisa u Srbiji donosi, i čiji interesi sve mogu biti pogođeni, može se pretpostaviti da su zainteresovana lica, direktno ili putem posrednika, davala predloge u vezi sa sadržajem propisa u hiljadama slučajeva, ali Agenciji je prijavljeno svega sedam lobističkih kontakata za četiri godine primene ovog zakona“.

Usled toga se može zaključiti da ovaj zakon nije pomogao, kako je rekao Nenadić, da se približimo saznanju o uticajima na kreiranje propisa u Srbiji. Neki od razloga za to su, po njegovim rečima, slabosti samih zakonskih rešenja, ali i nedovoljna pažnja posvećena njihovoj primeni, usled čega se beleže samo kontakti sa profesionalnim posrednicima (registrovani lobisti), ali ne i sa licima koja zastupaju sopstvene interese ili asocijacijama koje zastupaju interese svojih članica. Srbija ima obavezu da do kraja septembra 2023. unapredi transparentnost lobiranja, ali rad na izmenama zakona još uvek nije počeo.

U analizi se posebno ukazuje na veoma značajne koruptivne rizike u nizu pravosudnih zakona koji se donose radi usaglašavanja sa izmenjenim Ustavom, koji uključuju preširok imunitet članova pravosudnih saveta, korišćenje pojmova koji se mogu različito tumačiti i nedovoljne zakonske garancije javnosti rada Nacrta Zakona o unutrašnjim poslovima, čije su brojne odredbe već osporene sa stanovišta zaštite ljudskih prava i usaglašenosti sa drugim propisima, takođe sadrži značajne korupcijske rizike, između ostalog, u vezi sa javnošću rada i diskrecije kod zapošljavanja.

Robert Sepi, advokat, pravni savetnik i zastupnik TS, istakao je da trenutno mehanizam davanja mišljenja o proceni rizika od korupcije odlikuje nekoliko nedostataka. Prvi je da ne postoji dužnost da se takvo mišljenje uopšte traži kod nacrta zakona u svim slučajevima, već samo za osam taksativno navedenih oblasti. Drugi se ogleda u činjenici da prilikom usvajanja predloga zakona nije vidljivo da li je nacrt dostavljen radi davanja mišljenja i iz kojeg razloga su odbijene preporuke Agencije, ako ih je dostavila.

Prema rečima profesorke Radmile Vasić, članice Upravnog odbora TS, u prethodnih 20 godina borba protiv korupcije i organizovanog kriminala je bila fraza, ideološki proglas ali bez programskog naboja. Donošene su brojne strategije, akcioni planovi, imali smo enormnu produkciju propisa, pre svega zakona i podzakonskih akata koji su vrlo često menjani. Ti propisi imaju brojne antikorupcijske norme u najširem smislu reči, a zapravo su nepotpuni i manjkavi.

U ime Misije OEBS u Srbiji, koja je pomogla izradu ove analize, skup je pozdravio Stiven Fener, šef Odeljenja za vladavinu prava, naglasivši da je borba protiv korupcije bitna, čak osnovna obaveza Misije u Srbiji.

Kompletnu analizu možete pogledati [na sajtu organizacije Transparentnost Srbija](#).

Otvorena pitanja borbe protiv korupcije i javnih nabavki na plenarnoj sednici Nacionalnog konventa o EU

21. decembra 2022.

Na ovogodišnjoj plenarnoj sednici sednici Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, jedan od troje uvodnih izlagača ispred NKEU bio je Nemanja Nenadić, programski direktor Transparentnosti i koordinator za pregovaračko poglavlje 5.

Sednici su prisustvovali predstavnici brojnih institucija, međunarodnih organizacija i zemalja članica EU, a svoje uvodna izlaganja su imale potpredsednica Narodne skupštine i predsednica skupštinskog odbora za EU integracije, Elvira Kovač, predsednica Vlade, Ana Brnabić i ministarka za EU integracije, Tanja Mišćević.



U 15-minutnom izlaganju, koje se može pratiti na [snimku Plenarne sednice](#), na početku drugog sata, Nenadić je, između ostalog ukazao sledeće:

Prošlo je dve godine od kada sam imao priliku da na istom ovom mestu govorim kao predstavnik radne grupe za Poglavlje 5 – javne nabavke, jedno od onih koje je Evropska unija uključila u Klaster 1 – osnove, pa ću se izlaganju osvrnuti i na pojedina druga pitanja koja se tiču tog Klastera, kao i ekonomskih kriterijuma sa kojima su javne nabavke neodvojivo povezane.

U vezi sa tim, očigledno je da primena nove metodologije nije dovela ni do kakvog vidljivog napretka u rešavanju problema. Ocene EU su se u tom periodu menjale, ali glavne preporuke nisu, a isto tako nisu se menjale ni glavne preporuke civilnog društva. Na ovom primeru se može videti kako statistika ocena može da posluži samozavaravanju. Bilo bi znatno bolje kada bismo i mi sami i EU sagledavali uporedo sa postojećim ocenama u kojoj meri su ostvarene one preporuke koje je EU istakla kao ključne. Ocena je bila ograničeni napredak 2020 i 2021, što je tada bilo vezano za usvajanje novog zakona o javnim nabavkama i za početak rada novog portala. Možda će sledeće godine biti data ocena o ograničenom napretku na osnovu činjenice da je uspostavljen mehanizam nadzora nad javnim nabavkama, a da ni jedan od ključnih problema ne bude dotaknut.

U prethodnom izlaganju smo mogli da čujemo neke ocene o napretku u poglavlju 23, koje obuhvata i borbu protiv korupcije. Tamo je data ocena izvestan napredak, na osnovu varljivih statistika krivičnog gonjenja i osuda, kao i na osnovu zakasnelog ispunjavanja dela preporuka GREKO iz četvrtog kruga evaluacije. U pitanju su obaveze koje je Srbija trebalo da ispuni još do kraja 2016. Kada je reč o statistikama gonjenja korupcije, pošto aktuelni političari na vlasti vole da vrše poređenja po raznim pitanjima sa stanjem od pre deset godina, a imajući u vidu i najavu donošenja nove Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, vredi podsetiti na neke od njih. Na talasu antikorupcijskih obećanja aktuelne vladajuće partije Skupština Srbije je usvojila 2013 Strategiju za period do kraja 2018. U akcionom planu za njeno sprovođenje bilo je između ostalog planirano da se broj konačnih osuda za korupciju u odnosu na 2012. godinu poveća tokom tih pet godina za 30%, što je Transparentnost Srbija komentarisala kao nedovoljno ambiciozno, s obzirom na činjenicu da manje od 1% koruptivnih krivičnih dela uopšte bude prijavljeno, a kamoli kažnjeno. Ovaj nedovoljno ambiciozan cilj nije dosegnut ni 2018, ni do dana današnjeg, odnosno, broj konačnih osuda za koruptivna krivična dela se nije povećao.



O razlozima za neuspehe prethodne Strategije se nije raspravljalo u Skupštini, koja je u vezi sa tim dobila izveštaj Agencije za sprečavanje korupcije. Otuda nije ni na koji način jasno na čemu se zasniva optimizam da bi nova Strategija mogla da bude način da se problemi reše. Juče smo mogli da čujemo da je radna grupa za njenu izradu formirana još letos, ali se nigde ne mogu pročitati podaci, čak ni to ko čini radnu grupu, a kamoli o njenim aktivnostima, ako ih je bilo. Pominju se i Operativni planovi za borbu protiv korupcije koji se odnose na osam oblasti, a koji su doneti u međuvremenu.

U izveštaju Evropske komisije o javnim nabavkama se govori na više mesta. Prvo, kada je reč o kapitalnom budžetu, imamo zamerku i preporuku da bi Srbija trebalo da primeni u potpunosti metodologiju iz Vladine uredbe na upravljanje svim kapitalnim projektima, kao i postupke javnih nabavki kod odabira izvođača tih projekata, kod svih kapitalnih ulaganja, bez obzira na vrstu i izvor finansiranja. Takođe se od nas traži da postoje delotvorne procedure koje bi garantovale da planiranje, ocena i primena tih projekata bude integrisana u budžetski proces. Pored ovih primedaba iz Brisela, možemo dodati još jednu, to je činjenica da se kapitalni projekti biraju samo na osnovu podzakonskog akta, a ne i zakona. U novom ustrojstvu Vlade Srbije, nakon izmena Zakona o ministarstava uspostavljeno je novo Ministarstvo za upravljanje javnim ulaganjima, umesto nekadašnje Vladine kancelarije, ali i dalje postoji dvojstvo, jer se kapitalni projekti mogu realizovati i preko drugih ministarstava. Takođe, u ekspozu mandatarke smo mogli ponovo da čujemo da se pominje program „Srbija 2025“, iako je zvanično potvrđeno da taj dokument Vlada Srbije nije nikada usvojila.

Evropska komisija takođe podseća na odsustvo napretka kada je reč o transparentnosti i učešću javnosti u pripremi budžeta.

O javnim nabavkama se govori u vezi sa korupcijom, i ukazuje se da postoji ozbiljan rizik od korupcije zbog visoke vrednosti nabavki koje su izuzete iz primene zakona. U tom smislu se naročito ukazuje na poseban zakon o linijskoj infrastrukturi i međudržavne sporazume. Ključne preporuke su zato ostale iste. Traži se ukidanje posebnog zakona o linijskoj infrastrukturi. Treba napomenuti da to nije jedini zakon koji predviđa izuzetke od redovne procedure javnih nabavki – to je slučaj i sa posebnim zakonom koji uređuje stanogradnju za potrebe zaposlenih u sektoru bezbednosti, kao i niz zakona koji su doneti radi realizacije pojedinačnih projekata. Druga ključna preporuka odnosi se na usklađivanje Zakona o javno – privatnom partnerstvu i koncesijama sa EU direktivama. Nejasno je zbog čega ovo još uvek nije urađeno. Podsećamo da kod ovog vida ugovaranja postoje i brojni drugi problemi, koji nisu neposredno vezani za EU direktive, već su se pokazali u praksi primene zakona, naročito kada je reč o nedovoljnoj transparentnosti, nemogućnosti da se građani izjašnjavaju o ovim projektima i u nedovoljnom praćenju njihove realizacije. EU takođe traži da „međudržavni sporazumi, zaključeni sa trećim državama, ne ograničavaju na neprimereni način konkurenciju u javnim nabavkama i da budu u skladu sa osnovnim načelima javnih nabavki koji su postavljeni pravilima Srbije i EU“. Najzad, EU traži da se nastavi jačanje kapaciteta Kancelarije za javne nabavke, Komisije za javno privatna partnerstva i koncesije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Upravnog suda.

Odstupanje od pravila o javnim nabavkama je problem ne samo za borbu protiv korupcije, poglavlje 5 i dostizanje ekonomskih kriterijuma, već i za napredak u brojnim drugim oblastima, uključujući saobraćaj i međunarodne odnose.

Kada je reč o borbi protiv korupcije i izbornom zakonodavstvu, pred Srbijom u 2023. stoje brojni zadaci, koji proističu ne samo iz onoga što su organizacije civilnog društva uočile da treba popravljati, već i iz preporuka međunarodnih organizacija. Srbija je dobila niz preporuka u okviru petog kruga evaluacije GRECO, koje treba ispuniti do kraja septembra. Rad na brojnim zakonima koje treba menjati nije ni počeo, a u pitanju su, između ostalog, Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o lobiranju, Krivični zakonik, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Slično tome, kada je reč o preporukama ODIHR nakon aprilskih izbora, traže se izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i niza drugih propisa, a u međuvremenu su objavljene i zajedničke preporuke ODIHR i Venecijanske komisije. Glavna preporuka je da se zakoni menjaju u što širem inkluzivnom procesu i značajno pre izbora. Imajući u vidu veoma čestu praksu u Srbiji da se održavaju vanredni izbori, kao i neke najave da bi mogli biti održani već 2023, neophodno je da radna grupa Vlade za saradnju sa ODIHR što pre počne rad na ovim zakonima i da uključi civilno društvo. Ova radna grupa ne objavljuje nikakve informacije o svom radu već godinu i po dana, a prethodni put kada su tražili mišljenje civilnog društva nisu pružili nikakve odgovore na dostavljene inicijative. Transparentnost Srbija je takođe predložila skupštinskim odborima za finansije i pravosuđe da o ovim pitanjima raspravljaju prilikom razmatranja godišnjeg izveštaja Agencije za sprečavanje korupcije i da organizuju javna slušanja.

U vezi sa brojnim zakonima koji su izneti na javnu raspravu u decembru 2022 (zakoni koje je izradio MUP i set pravosudnih zakona), podsećamo da je bilo prilike da se o nekim od tih akata raspravlja i ranije. Iako je Vlada Srbije radila od februara do oktobra 2022. u tehničkom mandatu, i da nije mogla da predlaže zakone, nije postojala nikakva pravna prepreka da pojedinačna ministarstva izrađuju nacрте zakona i da ih iznose na javnu raspravu, ali ni jedno od njih to nije činilo.

Komentarišući odgovor predsednice Vlade, a naročito čitanje spiska preporuka ODIHR koje nisu ispunile pojedine razvijene države, Nenadić je ukazao da se civilno društvo poziva na preporuke međunarodnih institucija ne zato što smatra da su one jedino bitne, naprotiv. "Ne morate usvojiti ni jednu preporuku ODIHR, ispunite ono što mi tražimo. Mi se pozivamo na ODIHR u nadi da ćete usvojiti makar nešto od onoga što smo mi predložili, ako je ujedno takav predlog došao i od međunarodne organizacije, poput ODIHR." U vezi sa tvrdnjom da GRECO preporuke iz prethodnog kruga evaluacije nisu ispunjene zato što su bile vezane za usvajanje ustavnih amandmana, Nenadić je podsetio da je prema originalnom planu Vlade Srbije do promene Ustava trebalo da dođe do kraja 2017. godine, pa usvajanje ustavnih amandmana tek početkom 2022. ne može biti izgovor.

Istraživanje o javnim nabavkama

26. decembra 2022. (Foto: [Naled](#))

Na konferenciji koju su organizovali Agencija za privredne registre i NALED, predstavljeni su rezultati istraživanja o javnim nabavkama koje je sprovedeno drugi put za redom među građanima, ponuđačima i naručiocima. Nemanja Nenadić iz Transparentnosti Srbije je na poziv organizatora komentarisao nalaze ovog istraživanja.

Nenadić je posebno ukazao da kod analize rezultata ovog istraživanja treba imati u vidu različiti nivo znanja i ugla posmatranja pojedinih ispitanika. Građani generalno, nemaju mnogo podataka iz prve ruke o javnim nabavkama, tako da njihovi odgovori predstavljaju utiske na osnovu informacija koje su do njih došle preko medija ili poznanika. Ohrabruje to što građani u značajno većoj meri nego 2021. smatraju da su upoznati sa sistemom javnih nabavki. Na sličan način ohrabruje značajan porast broja građana koji kažu da iz interesuje na koji način se koriste budžetska sredstva koja se troše kroz javne nabavke (74, naspram 58%). Kada se ovaj podatak ukrsti sa drugim odgovorima građana, može se zaključiti da su značajan izvor informisanja objavljene sumnje na korupciju kod javnih nabavki.

Građani su ukazali i na prioritetne oblasti za trošenje sredstava kroz javne nabavke, gde izrazito dominira zdravstvo. Ove odgovore treba tumačiti kao želju građana da se pitaju o budžetskim rashodima i prioritetnim ulaganjima, za šta trenutno, nemaju zakonske mogućnosti na republičkom nivou, gde se troši najveći deo novca.

Zabrinjava to što se povećao broj građana koji smatraju da bi neki postupci javnih nabavki trebalo da budu poverljivi, a posebno to što postoje građani, istina tek oko 2% njih koji smatraju da bi tajnost mogla biti opravdana i van sektora bezbednosti (vojska, policija).



Kad je reč o oceni raširenosti korupcije kod javnih nabavki, na nju najviše ukazuju građani (87%), govoreći na osnovu svojih utisaka. Kod ponuđača i naručilaca značajan deo nije želeo da pruži odgovor, već je tvrdio da „ne zna“ da li je ona raširena, što se pre može pripisati strahu da se prizna njeno postojanje nego neinformisanosti. Kod obe ove kategorije je tek nešto više od jedne četvrtine izričito negiralo postojanje korupcije (26, odnosno 28%). Kod ponuđača je gotovo polovine ukazala na raširenost korupcije, a kod naručilaca svega 20%. Međutim, kod naručilaca je broj onih koji „ne znaju“ odgovor na ovo pitanje 51%, a kod ponuđača 25%. Paradoksalno, stepen neznanja, umesto da opada sa mogućnošću da se do saznanja o mogućoj korupciji dođe, raste, što čini verovatnijim izbegavanje odgovora.

Kada je reč o odgovornosti za korupciju u javnim nabavkama, ponuđači smatraju da su za nju više odgovorni naručioc i od samih ponuđača, a i jedni i drugi smatraju visokoodgovornim političko rukovodstvo. Sve kategorije ispitanika smatraju da korupcije u javnim nabavkama ima daleko najviše kod izgradnje infrastrukture. Kada se uzmu u obzir samo oni ispitanici koji su želeli da odgovore, ovu oblast je označilo više od polovine ponuđača i dve trećine naručilaca. Kod ponuđača su takođe visoko zastupljene nabavke medicinske opreme i lekova (isto kao i kod građana), uređenje javnih prostora i nabavke softvera, dok su kod naručilaca značajno zastupljene „konsultantske usluge“ (4% ukupnog broja, ali 12% od onih koji su odgovorili).

Istraživanje sadrži i niz pitanja za građane o procesu kontrole kvaliteta javnih nabavki i elektronskim nabavkama, ali ove odgovore nećemo tumačiti zato što je reč o pitanjima o kojima građani imaju vrlo malo neposrednih saznanja. Građani inače i dalje najviše informacija o javnim nabavkama dobijaju preko nacionalnih TV stanica, ali je udeo ovog izvora u opadanju (trenutno 44%), dok raste udeo društvenih mreža (35%). Medijski portali su zastupljeni sa 24%, a lokalne TV sa 20%.

Imajući ovakve rezultate istraživanja u vidu, programski direktor organizacije „Transparentnost Srbija“ Nemanja Nenadić, istakao je da je u narednom periodu prioritet da se smanji nepoverenje ponuđača i steknu uslovi da veći broj firmi ospori one nabavke za koje se sumnja da su nameštene. Potencijal za promene postoji, jer više građana zna za javne nabavke, a građani mogu da pomognu da se sistem poboljša. Oni žele da budu pitani na šta državni novac treba da se troši, a ako bi bili pitani, aktivnije bi pratili i da li se te javne nabavke valjano sprovode. Takođe, neophodan je znatno jasniji signal od državnih organa, da će sve nepravilnosti na koje ponuđači i građani ukazuju, biti ispitane – zaključio je Nenadić.

Inicijative i analize

Izveštaji Agencije i Poverenika na sednici Odbora – šta je TS predložila

25. decembra 2022.

Transparentnost Srbija pozvala je Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, da na sednici u ponedeljak, 26.12.2022, od 14.30 časova utvrdi zaključke koji bi Vladu Srbije obavezali da reši probleme na koje je ukazano u godišnjim izveštajima Agencije za sprečavanje korupcije i Poverenika za informacije. Odbor je tog dana nastavio sednicu započetu u nedelju, 25. decembra od 18.00 časova. Na dnevnom redu su, pored ostalog, bili godišnji izveštaje Agencije za sprečavanje korupcije, Poverenika za informacije i Zaštitnika građana.

Rok za razmatranje izveštaja je pao tokom izborne kampanje, pa je razumljivo da se o njima nije raspravljalo tada, ali je to svakako bilo moguće učiniti ranije, tokom prethodna četiri meseca posle konstituisanja aktuelnog saziva Skupštine.

Transparentnost Srbija je 8, odnosno 15. septembra uputila ovom odboru inicijative za formulisanje skupštinskih zaključaka povodom izveštaja Agencije i Poverenika. To smo učinili da bismo poslanicima ukazali na najvažnija pitanja koja su u vezi sa radom ova dva nezavisna organa i zakonima koje primenjuju, i na koji način bi Skupština mogla da kvalitetnije vrši svoju nadzornu i zakonodavnu ulogu.

U vezi sa izveštajem Poverenika [bavili smo se](#) samo pitanjem slobodnog pristupa informacijama, a ne i zaštite podataka o ličnosti. Naši glavni predlozi su da Skupština obaveže Vladu da predloži izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koje bi omogućile pravo žalbe Povereniku u slučaju da informacije uskrati bilo koji organ javne vlasti. Razlog za to je dokazana neefikasnost zaštite prava na pristup informacijama kada postoji samo mogućnost vođenja upravnog spora pred Upravnim sudom. Jednako bi važan bio zaključak da se Vlada obaveže da obezbedi izvršenje svih konačnih, izvršnih i obavezujućih rešenja Poverenika.

Dodatnu aktuelnost našim predlozima daje činjenica da se jedna od [preporuka GRECO](#), koje Srbija treba da se ispuni do 30. septembra 2023, odnosi upravo na ova pitanja – mogućnost žalbe Povereniku u slučajevima kada informaciju uskrate Vlada Srbije ili Predsednik, i sistematsko praćenje sprovođenja odluka u ovim slučajevima.

U vezi sa izveštajem Agencije takođe smo ukazali na nužnost izmena Zakona o lobiranju i Zakona o sprečavanju korupcije, radi ispunjavanja preporuka GRECO. Izmene Zakona o lobiranju bi trebalo da urede „neformalno lobiranje“ i da obezbede javnost evidencija o lobističkim kontaktima. Kao što smo ukazali u [nedavno objavljenom istraživanju](#), za četiri godine primene ovog zakona prijavljeno je samo sedam lobističkih kontakata, iako je u tom periodu doneto na hiljade propisa koji utiču na interese velikog broja privrednih subjekata i građana, tako da je očigledno da eventualni uticaji na njihovo kreiranje i izmene ostaju skriveni.

Kada je reč o Zakonu o sprečavanju korupcije, nužne izmene se tiču uređenja sukoba interesa kod savetnika visokih funkcionera i unapređenje pravila o sprečavanju zloupotrebe javnih resursa. Podsetili

smo i na izveštaj ODIHR nakon aprilskih izbora, i na neophodnost poboljšanja pravila za finansiranje izborne kampanje. Skupština bi mogla da o tom pitanju organizuje javno slušanje ili da obaveže Vladu da što pre počne sa pripremom ovih izmena uz konsultacije sa što širim krugom učesnika.

Skrenuli smo [pažnju Odboru za pravosuđe](#) na još jednu temu koja je naročito aktuelna u ovom trenutku. Reč je o dužnosti svih ministarstava da prilikom izrade nacrtu zakona razmotre rizike od korupcije i da zatraže mišljenje Agencije. Kao što smo pokazali u istraživanju, ovu dužnost mnoga ministarstva ne poštuju, a i sama Agencija ne deluje proaktivno, već čeka da im nacrti budu dostavljeni. Trenutno su objavljeni nacrti seta pravosudnih zakona i zakona iz oblasti unutrašnjih poslova, a nije poznato da li je i jedan od njih predmet analize Agencije. Sve i kada Agencija uradi analizu, ministarstva i Vlada ne dostavljaju obrazloženje o razlozima za neprihvatanje sugestija, pa smo predložili da Narodna skupština ubuduće zatraži takva obaveštenja od predstavnika izvršne vlasti.

Kao što se može videti, polazeći od ovih izveštaja, Narodna skupština bi mogla da utiče na rešavanje ozbiljnih problema za borbu protiv korupcije u propisima i praksi. Razloga za optimizam, za sada, nema mnogo. Naime, o izveštajima nezavisnih organa koji rade u veoma bitnim oblastima raspravljace se uz još četiri tačke dnevnog reda, a zaključci koji se usvajaju povodom izveštaja nezavisnih organa su bili sadržajni samo jedne godine (2014), a čak je i tada Skupština propustila da prati njihovo sprovođenje.

Mediji

Korupcija na Balkanu: Pravosuđe u raljama interesa vladajuće elite

AJB, Muamer Tanović, 9. decembra 2022.

Međunarodni dan borbe protiv korupcije BiH i Srbija dočekuju sa neslavnim rezultatom, a za glavni problem označeno je pravosuđe.

Hoće li Bosna i Hercegovina opstati? Hoće li opet biti rata? Ko će imati prevlast u Domu naroda i hoće li „naših“ biti više nego „njihovih“, pa da ih možemo nadglasati i sačuvati naše nacionalne interese nauštrb njihovih?

A, šta je sa Kosovom? Dokad će Srbi tamo biti mete kosovskog nacionalizma i do kada će skoro cijeli svijet biti protiv Srbije, kriveći je za tenzije na Kosovu? I, šta je s Rusijom? Zašto vrše takav pritisak da Srbija bratskoj zemlji, svom vjekovnom prijatelju, uvede sankcije, kada u zvjerstavima u ratu u Ukrajini, čestito i neutralno stoji sa strane?

Ovo su, otprilike, teme kojima se na dnevnoj bazi bombarduju građani Bosne i Hercegovine te Srbije, odvlačeći im misli od onih „manje značajnih“, poput – hoćemo li uopšte preživjeti sve moguće krize koje nas pogađaju i hoćemo li ikada postati dijelom evropske porodice sa zajedničkom budućnošću i vladavinom prava, daleko od podjela, ratova i neimaštine?

Ne, one prve su, ako je suditi prema ponašanju političkih elita gotovo svih zemalja Zapadnog Balkana mnogo značajnije, pa tako umjesto hljebom, narod uporno hrane podjelama. A, oni, u većini slučajeva, uredno konzumiraju ono što im se servira na pladnju.

No, američke i evropske diplomate u Bosni i Hercegovini, jedni za drugim, uporno upozoravaju da su nacionalizam i podjele koji potenciraju političke elite, zapravo paravan za njihove koruptivne aktivnosti i kamen temeljac za njihov ostanak na vlasti, kako bi, dok se narod koji nije bio te sreće da omasti brk probojem u čarobni krug korupcije, svađa, nastavili grabiti i dijeliti šta se može.

BiH gotovo na dnu u Evropi

Borba protiv korupcije u zemljama Zapadnog Balkana, tvrde mnogi inostrani zvaničnici, postoji samo deklarativno. U zvaničnim izvještajima spominju se kojekakva hapšenja i optužnice vezane za korupciju, provlače se informacije o suđenjima, no epilog u kojem bi neki visoki zvaničnik zaista bio proglašen krivim i za to dobio odgovarajuću kaznu, prosto je nezamisliv, naročito u Bosni i Hercegovini.



Ta zemlja Međunarodni dan borbe protiv korupcije, 9. decembar, dočekuje sa poražavajućim podacima, kao treća najgora u Evropi prema ovogodišnjem Indeksu percepcije korupcije, a 110. od 180 zemalja svijeta. Ocjena je ista kao i prošle godine i najgora je u posljednjoj deceniji, jer Bosna i Hercegovina, za razliku od zemalja okruženja, nije ostvarila nikakav napredak na polju borbe protiv korupcije, prije svega zbog političke opstrukcije ključnih reformi.

Sve češći napadi na kritičare vlasti, koja kontrolira medije, suzbijanje građanskih sloboda, opstrukcija reformi koje bi dovele do transparentnog finansiranja partija i poštenih izbora, izostanak napretka na polju ključnih reformi, prvenstveno zakona o sukobu interesa, javnim nabavkama, finansiranju partija i zaštiti prijavitelja korupcije, blokada reforme pravosuđa i njegova instrumentalizacija i zarobljavanje od vladajućih, u regionalnom izvještaju Transparency Internationala za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju, ističu se kao najveći problemi u Bosni i Hercegovini vezani uz korupciju.

„Stanje u Bosni i Hercegovini u kontekstu korupcije se pogoršava iz dana u dan. Prema Indeksu percepcije korupcije koji je najrelevantniji svjetski pokazatelj stanja korupcije u svakom društvu, Bosna i Hercegovina je najlošije pozicionirana država u regionu“, kaže Damjan Ožegović, viši istraživač Transparency Internationala za BiH. „Zapravo, u cijeloj Evropi lošije su samo dvije države, i to one koje su trenutno obuhvaćene ratom: Ukrajina i Rusija. Na ljestvici koju određuje Indeks percepcije korupcije, Bosna i Hercegovina je jedina država regiona koja već cijelu deceniju bilježi konstantan pad, bez ijedne godine da je zabilježen makar najmanji pomak. Na rezultate Indeksa percepcije korupcije posebno je uticao izostanak bilo kakvog napretka na polju ključnih reformi, prvenstveno zakona o sukobu interesa, javnim nabavkama, finansiranju partija i zaštiti prijavitelaca korupcije“, dodao je Ožegović.

Mnogi će za glavnu prepreku borbi protiv korupcije imenovati bh. pravosuđe, a prema Izvještaju o monitoringu procesuiranja korupcije pred sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini 2021, nisu daleko od činjeničnog stanja.

Raste broj prijava, ali i naredbi o neprovođenju istrage

Kada se govori o korupcijskim krivičnim djelima, broj prijava državnom, entitetskim i tužilaštvu Brčko Distrikta porastao je tokom 2021. godine u odnosu na 2020, no povećan je i broj naredbi o nesprovođenju istrage za korupcijska krivična djela.

Na osnovu dostavljenih podataka značajno je napomenuti da se od ukupnog broja prijava u radu za korupcijska krivična djela njih svega 0,94 posto odnosi na prijave za korupcijska krivična djela visokog nivoa (KTKV), prema definiciji koju je usvojilo Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine. Od ukupnog broja riješenih prijava za korupcijska krivična djela (968), tek devet se odnosi na prijave za predmete korupcije na visokom nivou (KTKV). Dvije prijave su riješene naredbom o nesprovođenju istrage, dok su u ostalim slučajevima otvorene istrage.

Od 18 riješenih istraga za korupcijska krivična djela na nivou Tužilaštva BiH, čak 10 ih je riješeno obustavom istrage, a ako se govori o osuđujućim presudama za korupcijska krivična djela na visokom nivou, od 227 osuđujućih presuda za korupcijska krivična djela tokom 2021. godine, njih samo pet se odnosi na presude na visokom nivou.

I kada se izrekne osuđujuća presuda, pitanje je šta ona znači. Čak 59,9 posto osuđujućih presuda za korupcijska krivična djela su presude sa uslovnom osudom, dok je u 5,2 posto slučajeva osuđujućih presuda izrečena novčana kazna.

Od ukupnog broja donesenih pravosnažnih sudskih presuda za korupcijska krivična djela samo je 41 odluka sa krivičnopravnom sankcijom zatvora, što predstavlja tek 27,8 posto zatvorskih kazni u ukupnom broju pravosnažno osuđujućih presuda.

“Ako se bavi korupcijom, pravosuđe u Bosni i Hercegovini uglavnom se bavi sitnom korupcijom, dok se ona na visokom nivou rijetko ili nikako ne procesuiru, a da bi se to promijenilo potrebna je potpuna reforma pravosuđa”, kaže Ožegović, koji se slaže da je ono najveći krivac za crnu sliku Bosne i Hercegovine po pitanju korupcije. „Korijen problema je, dakle, svakako pravosuđe koje je, umjesto da bude ključni nosilac borbe protiv korupcije, i samo postalo izvor problema i uz ozbiljne afere koje su potresale sve pravosudne institucije u minulom periodu očigledno je da nije u stanju da se izbori ni sa korupcijom u svojim redovima“, dodao je, uz opasku da bi „trenutno rješenje bi bila lustracija“.

‘Srbija zarobljena u interesima uskog broja ljudi’

Kada je riječ o Srbiji, u Izvještaju Evropske komisije iz oktobra 2022, ova zemlja je u dijelu koji se odnosi na pravosuđe i osnovna prava, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, dobila ocjenu dva – od maksimalnih pet. Za pohvalu nije niti podatak o Globalnom indeksu percepcije korupcije, gdje Srbija nije zabilježila napredak, već je ostala na najnižem rezultatu od 2012. godine.

Srbija je ozloglašena jer se smatra hibridnim režimom sa jakim uticajem na medije i uznemiravanjem kritičara te nepoštenim izborima, navodi se u Izvještaju, u kojem se spominju i nedostatak transparentnosti oko inostranih investicija, te stranačko podrivanje nezavisnosti sudova.

Zlatko Minić iz organizacije Transparentnost Srbija kaže da je ta zemlja zarobljena u ekonomskim interesima uskog broja ljudi zbog čega je istinska borba protiv korupcije nemoguća.

„Mi imamo jedan veliki problem koji je prepreka da se nešto promeni, a to je da imamo državu zarobljenu u ekonomske interese uskog kruga vladajućih ljudi. Ako sebi postavite pitanje da li biste se odrekli nečega što vam donosi izuzetnu korist, dobijate odgovor na pitanje zašto je teško ‘osloboditi’ zarobljenu državu. Ovde se izbori dobijaju podelom poklona, pričama o novom asfaltu ili pritiskom na birače. To je problem. Možemo pričati o nekoj deklarativnoj političkoj volji za borbu protiv korupcije, ali i o njoj je sve manje reči. Čak se u jednom trenutku govorilo da je borba završena, da je rat dobijen. A onda ide priča o asfaltu, o Kosovu...“, priča Minić.

U Srbiji se, dodaje, mnogi slučajevi statistički vode pod borbom protiv korupcije, ali u stvarnosti, to je daleko od istine.

„MUP Srbije mnoga krivična dela veže uz korupciju, mada ona nemaju nikakve veze sa javnim sektorom. Tako imamo saopštenja da je uhapšena neka osoba iz privatne firme zbog pronevere nekoliko hiljada eura, i to ulazi u njihovu statistiku borbu protiv korupcije. Miroslav Mišković je nazivan najvećim generatorom korupcije, ali na kraju je osuđen za poresku utaju i podsticanje na poresku utaju. Ako govorimo o stvarnom

gonjenju zaista koruptivnih krivičnih dela, dovoljno je pogledati Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije iz 2013. Današnji statistički parametri su ispod onih početnih. Pitanje je da li je korupcija u Srbiji u međuvremenu nestala, pa se nema šta istraživati, ili imamo loše rezultate“, govori Minić.

„U Srbiji se danas najveće javne nabavke za projekte provode bez javnih poziva. Jedan od najvažnijih i najsnažnijih antikoruptivnih mehanizama trebalo bi biti uvođenje nezakonitog bogaćenja javnih službenika kao krivičnog dela, kako je bilo predviđeno Strategijom, no to nije urađeno. Umesto toga, usvojen je nekakav zakon o poreklu imovine koji u stvari nije antikoruptivni, već poreski zakon i praktično legalizuje nešto što bi moglo predstavljati dobit proizišlu iz korupcije“, dodaje.

Lijek za Srbiju je, tvrdi, ponovna izgradnja temelja pravne države.

„Koren problema sa korupcijom je taj da ovde, ne da nema pravne države, nego da nema države, toliko su razmontirane institucije. Vlada radi 6-7 meseci u tehničkom mandatu, Skupština izgleda kao pijaca na kojoj se ne može čuti ozbiljna rasprava o zakonima. Jedan od problema u Srbiji je i to što su i sami građani uključeni u koruptivni sistem. Dele im se pokloni u kampanjama, pare iz helikoptera, tu su darovi za penzionere i studente, zapošljava ih se preko partija, učestvuju u podeli javnih dobara... Dakle, ovde prvo treba iskopati nove temelje pravne države, ali ko to može da uradi je pitanje za milion dolara. Odnosno, za šest miliona birača“.

Poboljšanje u Crnoj Gori, S. Makedoniji i na Kosovu

Kada je riječ o ostalim zemljama regije Zapadnog Balkana, jedina zemlja čiji je indeks iznad globalnog prosjeka od 43, je Crna Gora (46), koja bilježi napredak.

U Izvještaju Delegacije EU-a u Crnoj Gori navodi se da je za zemlja postigla ograničen napredak, te da je bilans rezultata u prevenciji korupcije poboljšan, ali i da Podgorica mora poboljšati bilans u odnosu na istrage, krivično gonjenje i pravosnažne presude u borbi protiv korupcije, uključujući onu na visokom nivou.

Blagi napredak je zabilježilo i Kosovo, koje se sa 104. popelo na 87. mjesto Globalnog indeksa, te dijeli poziciju sa Sjevernom Makedonijom, koja je također napredovala.

I dok su te dvije zemlje ostvarile određeni napredak, prvenstveno zbog procesuiranja krupnih afera i visokih zvaničnika, to se u Bosni i Hercegovini gotovo nikako ne dešava zbog, kako navode autori Globalnog indeksa, zarobljenog pravosudnog sistema.