



# **Transparentnost Srbija**

**pregled aktivnosti**

**januar 2023. godine**

**Bilten broj 1/2023**





## Sadržaj:

Aktivnosti .....	2
Pod lupom.....	3
Programi kandidata za direktora Agencije.....	3
Saopštenja.....	5
Pravosudni zakoni u skupštinskoj proceduri samo 36 sati po završetku javne rasprave.....	5
Konferencije .....	6
Predstavljanje CPI 2022: Srbija pala ispod stotog mesta na svetskoj listi Indeksa percepcije korupcije TI.....	6
Inicijative i analize.....	13
Šta nije dobro rešeno u nacrtima zakona o pravosudnim savetima.....	13
Podaci MUP-a o borbi protiv korupcije.....	17
Mediji .....	18
Šta smo naučili iz slučaja “vaučer” .....	18
Kako i zašto još 1,5 milion evra za vaučere.....	25
Dobro organizovana grupa unutar vlasti legalizovala kriminal od milijardu evra .....	29



## Aktivnosti

U januaru je globalna mreža Transparency International predstavila rangiranje 180 zemalja i teritorija po indeksu percepcije korupcije. Podatke za Srbiju izneli su na konferenciji za novinare 31. januara Bojana Medenica i Nemanja Nenadić. Detaljnije u poglavlju „Konferencije“.

Predstavnica TS Zlata Đorđević učestvovala je 23. januara na sastanku Radnih grupa za poglavlja 23 i 24 Nacionalnog konventa za EU sa predsednicom Vlade Srbije Anom Brnabić, ministrom unutrašnjih poslova Bratislavom Gašićem, ministarkom za evropske integracije Tanjom Mišćević i predstavnicima MUP-a, u vezi sa Nacrtom zakona o policiji. Predstavnicu NKEU izneli su ključne primedbe na nacrt zakona koji je povučen iz procedure u decembru 2022. Radna grupa MUP-a je neke od primedbi prihvatila i najavila da sporna rešenja neće biti deo novog zakona. Zlata Đorđević govorila je o rizicima od korupcije u nacrtu zakona o policiji.

Predstavnik TS Zlatko Minić učestvovao je 26. januara na on-line okruglom stolu u organizaciji IFES-a, posvećenom kažnjavanju za kršenje propisa u vezi sa finansiranjem partija i izbornih kampanja.

Antikorupcijsko savetovalište TS (ALAC) radilo je i tokom januara. 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](mailto:ts@transparentnost.org.rs).

U januaru smo imali 205 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 je i [dopis MUP-u](#) u vezi sa statistikom koruptivnih krivičnih dela, o čemu opširnije u rubrici Inicijative i analize.

***Prenosimo izbor tekstova koje smo objavili u prethodnom mesecu:***



## Pod lupom

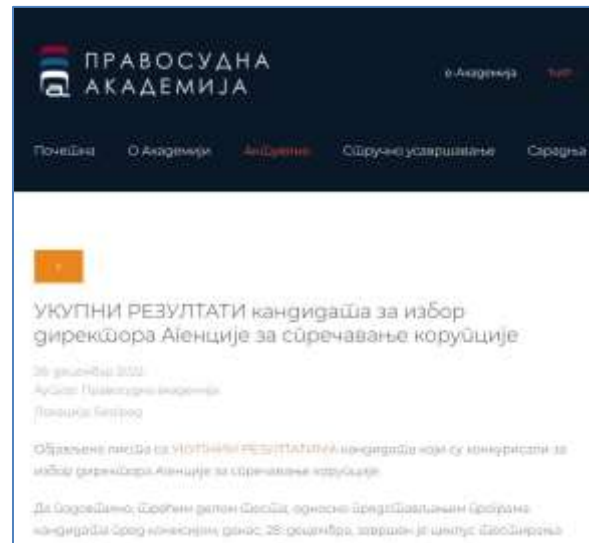
### Programi kandidata za direktora Agencije

9. januara 2023.

Programi koje su predstavili kandidati za direktora Agencije za sprečavanje korupcije imaju nedostatke, a Komisija koja je razmatrala programe je propustila to da utvrdi u zapisniku, kao i tokom polučasovnog predstavljanja kandidata kada su mogli da im postavljali i dodatna pitanja. Ocene predstavljanja programa su nedovoljno argumentovane.

Pravosudna akademija je ustanovila dobru praksu time što je [objavila programe kandidata](#), ali bi bilo znatno smislenije da su programi objavljeni pre predstavljanja kandidata. Takođe, umesto da skenira kopije, Pravosudna akademija je trebalo da zatraži od kandidata da dostave program u elektronskom pretraživom obliku. Takođe je očigledno da je Konkursna komisija trebalo da precizira obavezne elemente programa rada kako bi njeno razmatranje potonje ocenjivanje i poređenje tih programa bilo argumentovanije.

Generalno gledano, može se pretpostaviti da bi realizacija programa aktuelnog zamenika direktora Damjanovića, koji je dobio maksimalnu ocenu od Komisije, mogla dovesti do nekih unapređenja u radu Agencije u odnosu na sadašnje stanje (u pogledu javnosti rada), kao i u delu sprovođenja obuka. Najkrupnija promena se tiče reorganizacije (ukrupnjavanje organizacionih jedinica), ali efekte nije moguće sagledati na osnovu predstavljenog programa. Takođe, čini se da bi se kandidat zalagao za neke



korisne promene u zakonskom okviru, ali to nije dovoljno obrazloženo. Iz programa se ne vidi da li bi Agencija bila aktivnija u okviru svojih postojećih ovlašćenja. Pitanju kontrole finansiranja političkih aktivnosti se u programu uopšte ne posvećuje pažnja, a zalaganje za uspostavljanje organizacionih jedinica u Srbiji nije valjano obrazloženo.

Sudeći prema predstavljenom programu, aktuelni direktor Sikimić bi nastavio da radi na sličan način kao u toku aktuelnog mandata. Planirane aktivnosti se uglavnom tiču unutrašnjih procesa u Agenciji i teško je za spoljašnjeg posmatrača da oceni u kojoj meri su potrebne i adekvatne. Iako Agencija ne donosi zakone kojima se uređuje njena nadležnost, iz programa se ne može zaključiti za kakva rešenja bi se zalagali predstavnici Agencije ukoliko dobiju priliku da utiču na te izmene, niti se nagoveštavaju promene rada u okviru postojećih zakonskih rešenja. Komisija nije ukazala ni na jedan nedostatak u ovom programu ili njegovom predstavljanju, a ocenila ga je sa 28 od mogućih 30 poena.



Kandidat Sandić se u programu znatno detaljnije od konkurenata osvrnuo na vršenje pojedinih nadležnosti Agencije. Konceptijski, glavni nedostaci ovog programa su to što su planirane aktivnosti samo za prvu godinu, kao i neke aktivnosti Veća Agencije, za šta direktor nije nadležan. Sadržinski, realizacija ovog programa bi donela niz značajnih unapređenja, pre svega kada je reč o javnosti rada Agencije (tromesečni izveštaji i konferencije za štampu, mogućnost

pretraživanja finansijskih izveštaja političkih subjekata po parametrima, istraživanja o korupciji), a možda i u pogledu proaktivnog delovanja Agencije (analiza propisa, učešće u izradi propisa i praćenju ispunjavanja međunarodnih preporuka, rad sa uzbunjivačima). Argumenti koje konkursna komisija navodi kada ovaj program ocenjuje lošije (24/30) od ostala dva nisu dovoljno uverljivi.

## Saopštenja

### Pravosudni zakoni u skupštinskoj proceduri samo 36 sati po završetku javne rasprave

18. januara 2023.

Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 23 upozorava javnost da je pet predloga pravosudnih zakona [usvojeno od strane Vlade Srbije](#) i [ušlo u skupštinsku proceduru](#) 17. januara 2023. godine, svega 36 časova od završetka javne rasprave. Na ovaj način dovodi se u pitanje smisao javne rasprave, održanih 5 sastanaka sa stručnom javnosti, kao i više od 50 priloga sa komentarima koje su dostavljeni Ministarstvu pravde, koje je bilo praktično nemoguće razmotriti u tom roku.

Uprkos tome što se na sajtu Ministarstva pravde nalazi 58 priloga koji su pristigli tokom javne rasprave, javnosti nije javno dostupan izveštaj o sprovođenju javne rasprave koji bi trebalo da sadrži i skalu prihvaćenosti komentara sa obrazloženjima, te se postavlja pitanje suštinske posvećenosti razmatranju dostavljenih primedaba i predloga. Na ovaj način Vlada Republike Srbije postupa suprotno sopstvenom Poslovniku kojim je propisan način na koji se sprovode javne rasprave. Ne samo da je upitno da li će u roku od 36 sati biti javno objavljeni pomenuti izveštaji za svaki od pet pravosudnih zakona, nego i da li su u roku od 36 sati pribavljena mišljenja Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, Ministarstva finansija, Ministarstva za evropske integracije, kao i Republičkog sekretarijata za javne politike.

Ukoliko su prethodno pomenuta mišljenja pribavljena, postavlja se pitanje da li su ona pribavljena na verzije nacrtu koje su bile predmet javne rasprave, bez uzimanja u obzir mnogobrojnih pristiglih komentara. Ovakav pristup narušava ponovo uspostavljenu komunikaciju organizacija civilnog društva sa Ministarstvom pravde, što dovodi u pitanje da li je javna rasprava sprovedena samo formalno, zarad prikaza inkluzivnosti i transparentnosti.

Podsećamo da civilno društvo u javnim raspravama učestvuje u cilju približavanja javnosti nacrtu zakonodavnog i strateškog okvira i u skladu sa svojom ekspertizom nudi rešenja koja mogu obezbediti bolji položaj institucija i puno poštovanje ljudskih prava građana Republike Srbije. Naše učešće ne sme biti sredstvo za pribavljanje legitimiteta procesima koji bi izvrđavali poverenje javnosti.

U ovom trenutku, bez ulaženja u ocenu kvaliteta zakona, pozivamo Vladu Republike Srbije da objavi pribavljena mišljenja relevantnih institucija i ministarstava, a Ministarstvo pravde da objavi izveštaje o sprovedenoj javnoj raspravi za 5 pravosudnih zakona u najkraćem roku u interesu javnosti, kako bi se uklonila svaka sumnja da je javna rasprava zloupotrebljena u svrhe koje nisu unapređenje odredbi pomenutih zakona. Apelujemo na to da narodni poslanici Narodne skupštine Republike Srbije prilikom amandmana na predloge zakona uzmu u obzir i komentare organizacija civilnog društva, uključujući i [komentar RG NKEU za Poglavlje 23](#).

## Konferencije

### **Predstavljanje CPI 2022: Srbija pala ispod stotog mesta na svetskoj listi Indeksa percepcije korupcije TI**

31. januara 2023.

Srbija na najznačajnijem globalnom rangiranju zemalja po percepciji korupcije u javnom sektoru ima indeks 36 od 100 mogućih i pala je za pet mesta na listi – na 101. poziciju.

U prethodne dve godine Srbija je imala indeks percepcije korupcije (CPI) 38, i nalazila se na 94, odnosno 96. mestu liste koju objavljuje međunarodna organizacija Transparency International. Ovogodišnji skor je ujedno najlošiji u poslednjih 11 godina, otkako se primenjuje ista metodologija ocenjivanja, saopštila je na konferenciji za novinare izvršena direktorka TS Bojana Medenica.



"Ovaj rezultat smešta nas sedam poena ispod svetskog proseka, koji i ove godine iznosi 43, 21 poen ispod proseka našeg kontinenta, Evropa ima prosek 57, a čak 28 poena iza onog dela Evrope čiji deo mi želimo da postanemo, dakle EU ima prosek 64", kazala je ona.

Navela je da se na čelu liste nalaze Danska, Finska, Novi Zeland i Norveška sa indeksima korupcije od 84 do 90, a na samom dnu Somalija, Južni Sudan i Sirija sa 12 i 13 indeksnih poena.

Medenica je dodala da u je okruženju najbolje ocenjena Slovenija sa 56 indeksnih poena i nalazi se na 41. mestu globalne liste, Albanija deli 101. mesto sa Srbijom, a iza njih je ostala samo Bosna i Hercegovina sa 35 indeksnih poena, koja se nalazi na 110. mestu, dok je Hrvatska 57.

Programski direktor nevladine organizacije Transparentnost Srbija (TS) Nemanja Nenadić rekao je novinarima u beogradskom Medija centru da je Srbija imala stagnaciju u toj oblasti i u doba kada je borba protiv korupcije bila proklamovana kao jedan od najvažnijih prioriteta države.

"Sada ne možemo da kažemo da je borba protiv korupcije prioritet čak ni na tom deklaratornom nivou. Nemamo strategiju za borbu protiv korupcije već četiri godine, a borba protiv korupcije nije istaknuta u novom programu Vlade Srbije", kazao je on. Šansu za popravljjanje stvari, Nenadić vidi u reformi pravosuđa, odnosno u proklamovanoj većoj samostalnosti javnih tužilaca.

"U najmanju ruku ćemo imati manje izgovora za njihovo nepostupanje, tamo gde očekujemo da preduzmu akciju i da preduzmu gonjenje u slučaju sumnje na korupciju", ocenio je Nenadić.

Naveo je da u Srbiji postoji "otvoreno nipodaštavanje" antikorpucijskih odredbi u mnogim propisima i istakao primere javnih preduzeća i stanja javne uprave, odnosno stanja v.d. direktora koji se biraju po više puta iako je dozvoljeno samo jednom.

Kada je reč o javnim resursima, Nenadić je naveo da oni nisu zaštićeni, navodeći primere kada se u javnosti iznose sumnje u nezakonitost raspolaganja javnim sredstvima, a da te sumnje ostaju neispitane. "Ne samo kada sa tim informacijama izlaze novinari ili nevladine organizacije, već i kada izlaze javne institucije, tela koja je uspostavila država, poput recimo Saveta za borbu protiv korupcije", rekao je Nenadić.

Istakao je i primer dodeljivanja najvrednijih državnih poslova neposrednom pogodbom, a ne putem javnih nabavki i ocenio da to "nesumnjivo dezavuiše primenu antikorpucijskih propisa".

### **Detaljnije o Indeksu percepcije korupcije i rezultatima**

Indeks percepcije korupcije već dvadeset sedmu godinu za redom sačinjava vodeća antikorpucijska organizacija na globalnom nivou, Transparency International. Ove godine je rangirano 180 zemalja i teritorija, isto kao i u nekoliko ranijih godina. Zemlje se boduju na skali od 100 (veoma čiste) do 0 (veoma korumpirane). Srbija je ove godine plasirana na 101. mesto (prošle godine 96), sa skorom od 36, koji je za dva niži od prethodne godine. Ovo mesto delimo sa još osam zemalja (Albanija, Ekvador, Kazahstan, Panama, Peru, Šri Lanka, Tajland i Turska).

Ocena za 2022. godinu najlošija je u poslednjih 11 godina, od kada se primenjuje aktuelna metodologija i skala od 0 do 100. Četvrtu godinu za redom, Srbija se nalazi u "lošijoj polovini sveta". Trenutno mesto na tabeli je najlošije u celom periodu u kojem je broj rangiranih zemalja jednak sadašnjem (od CPI 2007) .

Iako su promene skora Srbije od godine do godine bile minimalne tokom duže od decenije, očigledno je da je trend negativan, tako da pad u odnosu na rekordne 2013, i 2016. sada iznosi osetnih šest poena. Sa sadašnjim rezultatom od 36, kao i sve vreme od kako se objavljuje CPI Srbija je „stabilno“ u grupi zemalja sa raširenom korupcijom (ispod 50). Ovaj skor nas smešta sedam poena ispod svetskog proseka (43), 21 poen ispod proseka našeg kontinenta, a čak 28 poena iza proseka onog dela Evrope čiji deo želimo da postanemo (EU 64).

Na prvo mesto se ove godine popela Danska (90), a potom slede Finska Novi Zeland (87) i Norveška sa 84 poena. Na dnu, kao i prošle godine, nalaze se Somalija, Južni Sudan i Sirija, sa 13, odnosno 12 poena.

Među bivšim socijalističkim zemljama Evrope, kao i prošle godine, najbolje je plasirana Estonija sa skorom od 74, a od onih koje nisu članice EU to je Gruzija (56). Unutar bivše SFRJ, i dalje je daleko najbolja plasirana Slovenija sa 56, iako beleži pad. U našem neposrednom susedstvu bolje rezultate od Srbije na CPI imaju Hrvatska (50) Rumunija (46), Crna Gora (45), Bugarska (43), Mađarska (42) i Severna Makedonija (40), sa Albanijom delimo isto mesto, dok je nešto lošije od Srbije sada rangirana samo Bosna i Hercegovina (34). Kosovo, za koje se rade posebna istraživanja, ove godine beleži skor od 41.



Pri izradi CPI se uzima u obzir 13 relevantnih istraživanja koja mere percepciju o korumpiranosti javnog sektora. Ta istraživanja predstavljaju mišljenje ili utisak koji o korumpiranosti državnih funkcionera i javnih službenika imaju oni koji sa njima posluju ili koji o tome savetuju poslovne ljude, vlade i međunarodne institucije. Istraživanja moraju biti objavljena u poslednja 24 meseca i moraju postojati makar tri takva izvora podataka da bi zemlja/teritorija bila rangirana.

Srbija je ove godine obuhvaćena sa ukupno osam relevantnih istraživanja, što garantuje visok stepen pouzdanosti nalaza. Uporedivost podataka sa onima iz ranijih godina je na još višem nivou – čak 10 godina unazad, za CPI se koristi sedam istih izvora informacija, u poslednjih pet godina identičnih osam.

Za Srbiju su korišćeni nalazi Global Insight Country Risk Ratings, Bertelsmann Foundation, World Economic Forum, Economist Intelligence Unit, Freedom House, International Country Risk Guide, World Justice Project Rule of Law Index i Varieties of Democracy Project. Od istraživanja koja su relevantna za Srbiju, u tri slučaja su podaci prikupljeni u 2022, u tri istraživanja tokom 2021, u jednom u obe godine, dok je jedno istraživanje, okončano 2021, sprovedeno u dužem periodu. U četiri izvorna istraživanja za CPI 2022 ocena je ista kao i u CPI 2021, u četiri se taj skor pogoršao, a ni u jednom slučaju nije bio bolji nego pre godinu dana. Ocene po pojedinim istraživanjima kreću se u rasponu od 34 do 38. Standardna devijacija je 1,33.

Transparency International u saopštenju povodom ovogodišnjeg izveštajaukazuje da je 95% zemalja u poslednjih pet godina načinilo mali ili nikakav pomak na rangiranju. TI takođe ukazuje da postoje jasne veze između nasilja i korupcije. „Vlade zemalja koje pate od korupcije nemaju dovoljno kapaciteta da građanima pruže zaštitu, a ujedno, u takvim državama, postoji veća mogućnost da se javno nezadovoljstvo prelije u nasilje.“

U saopštenju se ukazuje i na zemlje koje su u poslednjih pet godina najviše nazadovale (među kojima su i Luksemburg, Kanada, Velika Britanija, Austrija, Malezija, Pakistan, Honduras, Nikaragva i Haiti). Najveći napredak zabeležili su Irska i Južna Koreja, kao i niz zemalja čiji je rezultat i dalje loš (Jermenija, Vijetnam, Maldivi, Moldavija, Angola, Uzbekistan).

Transparency International se takođe, u analizi povezanosti problema korupcije, sukoba i bezbednosti, osvrće na situaciju u Rusiji, Južnom Sudanu, Brazilu i Jemenu, kao i na rizike od korupcije koji se tiču poverljivih nabavki u sektoru odbrane.

Kompletni rezultati istraživanja mogu se preuzeti [sa sajta TS](#).

### **Rezultati CPI 2022 i Srbija**

Ovaj pad, posle decenijske stagnacije, očekivan je u situaciji otvorenog kršenja brojnih antikorupcijskih preventivnih zakona.

Pogoršanje u percepciji korupcije, nakon dugogodišnje stagnacije, posredno ukazuje da nije problem samo u opažanjima, već da nema ni suštinskog napretka. Sve veći broj istraživanja na osnovu kojih se izračunava CPI pokazuje da je utisak spoljnih posmatrača o razvoju situacije kada je reč o korupciji i mogućnosti da se institucije izbore sa njom negativan. To drastično smanjuje mogućnost da je reč samo o subjektivnim utiscima ili reakciji na pojedinačne sporne situacije.

Prvi faktor koji doprinosi ovakvoj oceni i ovakvom stanju stvari jeste nedovoljan značaj koji se daje borbi protiv korupcije. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije ne postoji već četiri godine, a rad na novoj nije ni počeo. Za razliku od ranijih, nova Vlada Srbije u svom planu nema borbu protiv korupcije definisanu kao prioritet (u ekspozeu su pročitane samo neki statistički podaci iz prethodnog perioda). Ključni dokument antikorupcijskih politika je i dalje Akcioni plan za Poglavlje 23 pregovora sa EU, gde izveštaji o urađenom postoje, ali se nikada ne postavlja pitanje odgovornosti za propuste, niti se sagledavaju stvarni efekti primene plana. Takođe, nedovoljne su zakonske garancije javnosti rada pravosudnih saveta, a njihovi članovi uživaju preveliki ustavom zagarantovani imunitet za svoje odluke, što stvara rizike od korupcije.

Nastavljeno je otvoreno nipodaštavanje pravila za borbu protiv korupcije, koje je najvidljivije u oblasti profesionalizacije upravljanja javnim preduzećima i u državnoj upravi. Vlada se više ne trudi da stvori ni privid zakonitosti, već vršioce dužnosti postavlja retroaktivno, više puta nego što zakon dopušta ili jednostavno pušta da vršioци dužnosti obavljaju posao bez ikakvog pravnog osnova. Pored toga, slično kao i 2016, umesto da se primene jasne odredbe postojećeg zakona o konkursima za direktore javnih preduzeća, sada se kao rešenje nudi transformacija JP u društva kapitala, kao i upravljanje koje bi vršili inostrani konsultanti.

Budžet i drugi javni resursi nisu zaštićeni. Prioriteti koji se finansiraju sve skupljim zaduživanjem, određuju se bez unapred utvrđenog i usvojenog plana. Pri tom, na određivanje prioriteta građani koji će te dugove vraćati nemaju mogućnosti da utiču, a upozorenja relevantnih državnih organa (Fiskalni savet) se odbacuju bez argumenata. U mnogim slučajevima, uključujući i izveštaje Saveta za borbu protiv korupcije, dokumentovani slučajevi štetnih, a neretko i nezakonitih odluka koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima ostaju neispitani (npr. prodaja banjskih lečilišta). Izrazito dominantan vid ugovaranja najvrednijih radova su direktni dogovori, umesto tendera.

Iako su mnogi uzbunjivači dobili zakonsku zaštitu, nema sistemskog praćenja šta se dešava po njihovim prijavama. Ne samo da javna tužilaštva i drugi državni organi ne deluju dovoljno proaktivno, već ostaju neispitane i one sumnje u korupciju koje su dobro dokumentovane i iznete u javnost.

Ne samo da je proces donošenja mnogih važnih odluka u Srbiji netransparentan, već se odluke često donose van institucija koje su za njih nadležne. U tom smislu je naročito primetno da mnoge odluke iz nadležnosti Vlade i drugih organa, donosi predsednik Republike. To se može zaključiti kako po njegovim izjavama, tako i iz izjava nominalno odgovornih funkcionera koji ne propuštaju priliku da se pozovu na autoritet lidera vladajuće stranke. Razlozi za sadržaj odluka, interesi za njihovo donošenje i procena njihovog uticaja ostaju nepoznati. Samo jedan od takvih primera su odluke u vezi sa eksploatacijom litijuma i drugih ruda, kako u vreme prethodnih pregovora, odustanka od pre godinu dana, tako i u pogledu sve češćih novih najava takvih poslova. U petoj godini primene Zakona o lobiranju uticaji na donošenje odluka nisu postali ništa vidljiviji nego pre njegovog donošenja.

Netransparentnosti značajno doprinosi nepostupanje po zahtevima za pristup informacijama i rešenjima Poverenika, potpuno neefikasna pravna zaštita koja se ostvaruje samo pred Upravnim sudom kada se informacije traže od Vlade Srbije, kao i praksa da državni organi mnoge informacije ne objavljuju unapred, čak i kada su na to obavezni.

Evropske integracije nisu valjano iskorišćene za borbu protiv korpucije, a ključne zamerke se ponavljaju u svakom novom izveštaju Evropske komisije. Ranije preporuke drugih međunarodnih organizacija (ODIHR, GRECO) takođe nisu u potpunosti primenjene, a nema traga da se išta radi po njihovim izveštajima koji su objavljeni ove godine.

Ključne preporuke TS za oblast političke korpucije:

- Uspostavljanje bezbednih kanala za prijavljivanje nepravilnosti u vezi sa zloupotrebom javnih resursa, korišćenjem javne funkcije i izbornim postupkom i njihova promocija od strane državnih organa;
- Zakonsko ograničavanje mogućnosti za vođenje “funkcionerske kampanje”, to jest, prividno redovnih aktivnosti javnih funkcionera koje se preduzimaju radi političke promocije i uspostavljanje funkcionalnog nezavisnog nadzora;
- Ograničavanje troškova izborne kampanje, preciziranje dužnosti Agencije za sprečavanje korpucije u kontroli izveštaja o troškovima kampanje, obezbeđivanje veće javnosti podataka dok izborna kampanja traje;
- Unapređenje pravila o finansiranju referendumske kampanje, na osnovu iskustava iz 2021/2022;
- Obezbeđivanje veće javnosti uticaja na donošenje propisa i pojedinačnih odluka, bilo da je reč o registrovanom lobiranju, neregistrovanom lobiranju ili neformalnim vidovima komunikacije, koji nisu uređeni Zakonom o lobiranju;

Ključne preporuke TS u vezi sa planiranjem bore protiv korpucije

- Utvrđivanje razloga za neostvarivanje ciljeva iz Nacionalne strategije za borbu protiv korpucije 2013-2018;
- donošenje nove Strategije koja će biti sveobuhvatna (a ne samo posvećena odabranim oblastima) i koja će sadržati i mere za obezbeđivanje odgovornosti u slučaju neispunjenja; u vezi sa tim, naročito je bitno utvrditi nedelotvornost koncepta „Operativnih planova“ za sprečavanje korpucije u oblastima od posebnog rizika;
- Uspostavljanje efikasnog sistema za praćenje sprovođenja revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 EU integracija i otklanjanje uočenih problema;

Ključne preporuke TS u vezi sa gonjenjem i kažnjavanjem korpucije

- Ispitivanje svih slučajeva sumnji na korpuciju u vezi sa kojima su obelodanjeni dokumenti ili iznete direktne optužbe, bez čekanja javnog tužioca da iko podnese krivičnu prijavu, i objavljivanje informacija o ishodu ispitivanja, uključujući i obrazloženje u slučaju da je utvrđeno da nema krivične odgovornosti;
- Obezbeđivanje svih uslova za gonjenje korpucije primenom posebnih istražnih tehnika, za sprovođenje finansijskih istraga uporedo sa krivičnim i za proaktivnost u ispitivanju korpucije;

- Izmene Krivičnog zakonika, Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije radi efikasnijeg gonjenja pojedinih oblika korupcije;
- Unapređenje i sveobuhvatan nadzor nad primenom Zakona o zaštiti uzbunjivača;
- Izrada plana kontrole na osnovu Zakona o ispitivanju porekla imovine i posebnom porezu kojim će biti prioritarno obuhvaćena lica koja su bila u prilici da zloupotrebe javnu funkciju i ovlašćenja i objavljivanje podataka o primeni kako bi se smanjile sumnje u arbitrnost;

#### Ključne preporuke TS u vezi sa prevencijom korupcije i javnošću rada

- Vlada Srbije treba da obezbedi izvršenje rešenja Poverenika i da sama počne redovno da postupa po primljenim zahtevima;
- Nužno je obezbediti efikasnu pravnu zaštitu u slučajevima kada informacije uskraćuje Vlada i šest drugih organa protiv kojih nije moguće uložiti žalbu Povereniku;
- Pravo na pristup informacijama ne sme biti umanjeno odredbama drugih zakona, a ostvarivanje tog prava treba proširiti i na informacije u posedu trenutno nepokrivenih subjekata (npr. zajednička preduzeća u okviru javno-privatnog partnerstva);
- Organi vlasti treba da objavljuju sve informacije u otvorenom formatu, a državni kontrolni organi treba da ukrštaju podatke iz ovih baza kod određivanja svojih planova rada i sprovođenja nadzora;
- Treba uvesti obaveznu izradu i objavljivanje obrazloženja za odluke, tamo gde ona trenutno ne postoji (npr. pojedini zaključci Vlade);
- Narodna skupština treba da primeni odredbe Etičkog kodeksa u slučajevima kada narodni poslanici ne pruže obrazloženje javnosti za svoje postupanje.

#### Ključne preporuke TS u vezi sa javnim finansijama

- Obezbeđivanje potpunih informacija u vezi sa transformacijom javnih preduzeća, uticajem neprofesionalnog upravljanja na javne finansije i eventualne uloge spoljnih konsultanata u budućem upravljanju;
- Sprovođenje nadzora nad planiranjem, sprovođenjem i izvršenjem javnih nabavki u većem broju slučajeva;
- Obezbeđivanje pune transparentnosti kod javno - privatnih partnerstava;
- Prestanak prakse zaključivanja međudržavnih sporazuma na osnovu kojih se može isključiti transparentnost i nadmetanje u vezi sa zaključivanjem ugovora o javnim nabavkama, javno-privatnim partnerstvom i prodajom javne imovine;

- 
- Prestanak sa praksom sprovođenja nabavki na osnovu posebnih zakona koji se donose za infrastrukturne projekte;
  - Povećanje javnosti podataka o izdvajanjima iz budžetske rezerve;
  - Davanje potpunih obrazloženja za projekte koji se finansiraju zaduživanjem, kao i o merama finansijske podrške;
  - Omogućavanje građanima da utiču na budžetske prioritete na nacionalnom nivou;
  - Objavljivanje podataka o izvršenju budžeta tokom godine na način koji omogućava praćenje po budžetskim korisnicima i programima.

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

## *Inicijative i analize*

### **Šta nije dobro rešeno u nacrtima zakona o pravosudnim savetima**

24. januara 2023.

Nacrti pravosudnih zakona, koji su bili na [javnoj raspravi](#) do 15. januara 2023, sadrže mnoge odredbe koje su sporne zbog toga što stvaraju rizike od korupcije, ne sadrže dovoljno antikorupcijskih mehanizama ili zbog drugih normativnih manjkavosti. Malo šta je popravljeno u predlozima zakona koji su se [pojavili](#) samo dva dana kasnije. U značajnom delu, ovi problemi potiču iz loših rešenja u ustavnim amandmanima, o čemu sam već [pisao](#). Usled toga, kroz zakone mnogi bitni problemi nisu mogli da se reše.

Ipak, ustavna rešenja ostavila su dovoljno prostora da se pojedina pitanja uredi na značajno bolji ili bitno detaljniji način nego što je to učinjeno u nacrtima koji su izneti na javnu raspravu i za koje su pribavljena mišljenja Venecijanske komisije. Pored toga, pojedine odredbe ovih zakona stvaraju i nove probleme. Venecijanska komisija je [uočila](#) samo neke od njih. Zbog toga glavna opasnost i pored toga što je proces donošenja zakona bio konsultativan, bila je da donosioci odluka posvete znatno veću pažnju rešavanju onih primedaba od kojih im zavisi dobijanje konačnog pozitivnog mišljenja te međunarodne organizacije i da zanemare sve ostale, kao što se dešavalo nebrojano puta. Te bojazni su se u punom obimu potvrdile time što nakon javne rasprave nije objavljen čak ni izveštaj, a zakoni su upućeni u Skupštinu.

Nacrti [Zakona o Visokom savetu tužilaštva](#) i [Visokom savetu sudstva](#) su gotovo identični, pa su takvi uglavnom i njihovi nedostaci. S druge strane, u nekim situacijama se rešenja iz dva zakona razlikuju, a da za to nije ponuđeno adekvatno obrazloženje, što se naročito odnosi na kvorum za održavanje sednica i odlučivanje.

Sudeći po informacijama iz obrazloženja predloga zakona, nacrti nisu bili dostavljeni radi davanja mišljenja zbog mogućih koruptivnih rizika Agenciji za sprečavanje korupcije, a ni sama Agencija ga nije dala samoinicijativno. Transparentnost Srbija je nedavno objavila [istraživanje](#) o sprovođenju ovog antikorupcijskog mehanizma, koje je pokazalo da za mnoge nacрте takvo mišljenje nije bilo traženo, iako je postojala zakonska obaveza, kao što je i ovde slučaj

#### **Hoće li stvarno pravosuđe imati novca koliko mu treba?**

Kao jedna od pretpostavki nezavisnosti pravosudnih saveta predviđa se **poseban mehanizam za donošenje i usaglašavanje** budžeta. Ukoliko se Vlada ne slaže sa predlogom pravosudnog Saveta, ona ipak mora da dostavi taj predlog narodnim poslanicima, ali u obrazloženju predloga zakona o budžetu može da navede razloge zbog kojih smatra da taj predlog nije prihvatljiv. Pošto nema garancija da će i predlog za koji se zalaže Savet biti jednako detaljno obrazložen, bilo bi uputno da se garantuje mogućnost predstavniku Saveta da se obrati poslanicima.

## **Kada može da nastupa potpredsednik?**

Iako su odredbe o predsedniku i zameniku predsednika Saveta uobičajene, veoma lako se može dogoditi da se ovo pitanje pokaže kao sporno. Imajući u vidu brojne spekulacije o mogućim podelama u pravosudnim savetima po liniji predstavnici struke / istaknuti pravnici koje bira Skupština, kao i činjenicu da predsednik dolazi iz prve, a potpredsednik iz druge grupe, može biti značajno u kojim situacijama će potpredsednik vršiti poslove predsednika. Nacrt zakona kaže „u slučaju odsustva ili sprečenosti“, ali ova dva pojma nisu precizirana i mogu se u praksi različito tumačiti.

## **Zašto svi moraju da daju podatke Savetu?**

Odredbe o odnosu pravosudnih Saveta sa **drugim organima, fizičkim i pravnim licima** takođe su nepotpune ili sporne. Dužnost da dostave Savetu „informacije, dokumenta i drugi materijal“ u vezi sa vršenjem nadležnosti Saveta imaju ne samo državni organi, već i sva druga fizička i pravna lica. Niti zakonska norma pruža zaštitu ovim licima od nepotrebnog maltretiranja, niti postoji sankcija za one koji informacije uskrate.

## **Imunitet – preteran, a nezaokružen**

**Imunitet članova pravosudnih Saveta** najveći je problem ustavne reforme. Član Saveta ne može biti krivično gonjen ni u slučaju kada je glasanje na određeni način u okviru Saveta bilo u vezi sa krivičnim delom, na primer, kada svesno zloupotrebi svoju funkciju da bi pomogao izbor određenog kandidata iako taj kandidat nije najbolji („pribavljanje kakve koristi“), ili u cilju da ne bude izabran drugi kandidat, koji jeste bio najbolji („teža povreda prava drugog“). Time su širom otvorena vrata korupciji u donošenju odluka pravosudnih Saveta. Ovi nedostaci ne mogu da se otklone zakonom.

Ipak, po nekim drugim pitanjima, odredba je mogla da bude daleko bolja – na primer, da se zabrana lišenja slobode uslovi odobrenjem Saveta, osim u slučaju kada se član zatekne u vršenju teškog krivičnog dela – slično kao i kod narodnih poslanika.

## **Dodatni poslovi članova Saveta – neopravdani izuzeci**

Nacrti zakona prave kompromis kada je reč o obavljanju dodatnih poslova, pa se omogućava, *ali samo profesorima pravnog fakulteta* koji su izabrani u Savet, da i dalje budu zaposleni u tim ustanovama. Jednako je nelogično to što članovi Saveta koji su to po službenoj dužnosti, imaju dodatne naknade za obavljanje ovog posla. Ako je deo njihove službene dužnosti da budu članovi Saveta, onda to treba da im bude plaćeno u okviru redovnih zarada.

Odredbe o nespojivosti funkcija i obavljanju dodatnih poslova su pored toga neprecizne i neusklađene sa Zakonom o sprečavanju korupcije. Naročito je nejasna odredba prema kojoj član Saveta ne može „politički delovati na drugi način“ (pored zabrane da bude član političke stranke), koja podleže diskrecionoj oceni i može biti zloupotrebljena.

Odredba prema kojoj Etički odbor Saveta odlučuje koja je funkcija, posao ili privatni interes protivan dostojanstvu i nezavisnosti člana Saveta i šteti ugledu Saveta nije dovoljno precizna. Naročito je nejasno

da li se ovo odlučivanje vrši unapred (za pojedine anticipirane situacije) ili naknadno (kada se razmatra pitanje mogućnosti da se određeni član bavi određenim poslom).

Još jedan kompromis se vidi u odredbi koja daje pravo članovima Saveta da u radno vreme budu u radnim grupama za izradu propisa. Tačno je da njihovo znanje može biti korisno za pisanje zakona, ali bi rad u radno vreme mogao biti opravdan jedino u slučaju da u tim radnim grupama predstavljaju Savete, a ne ako je u pitanju lični angažman.

Dobro je što se predviđa da odluke Saveta moraju biti obrazložene. Međutim, nije potpuno jasno kako će se ostvariti ovaj cilj u situacijama kada Savet donosi odluke većinom glasova (bilo koja većina da je u pitanju), a naročito kada je glasanje tajno. Naime, razni članovi Saveta mogu imati vrlo različite razloge zbog kojih se zalažu za određenu odluku, tako da obrazloženje može biti ili sabrani skup tih mišljenja ili ono oko čega su se svi saglasili.

### **Nedovoljne garancije javnosti**

Javnost rada Saveta nije obezbeđena na adekvatan način. Trebalo bi razmotriti mogućnost da se propiše u kojim slučajevima sednice Saveta ne mogu biti zatvorene za javnost. Bez takve odredbe postoji rizik da se aktom Saveta predvide izuzeci koji bi bili neprimereni i suprotni nameri zakonodavca. Takođe, norme o javnosti bi se mogle unaprediti ako bi se propisao rok za donošenje i objavljivanje godišnjeg izveštaja o radu Saveta, koji sada ne postoji, kao i obaveza objavljivanja informacija na internet stranici u pretraživom obliku.

### **Dileme izbornog postupka predstavnika sudija i tužilaca**

Izborni postupak članova Saveta iz reda sudija i javnih tužilaca takođe sadrži manjkavosti. Nelogično je postojanje dvojstva kod predlaganja kandidata (kolegijum ili potpisi određenog broja kolega). Bilo bi takođe korisno otvoriti mogućnost za angažovanje spoljnih stručnjaka u izornoj komisiji i biračkim odborima, jer se može dogoditi da ne bude dovoljno zainteresovanih sudija i javnih tužilaca da rade taj posao. Aktuelne odredbe o predstavljanju kandidata, mada osmišljene u cilju što boljeg predstavljanja, mogu dovesti do toga da se tokom ovih izbora omete redovan rad sudova i tužilaštava preko mere u kojoj je to neophodno.

### **Kvalifikacije izbornih članova – moguća različita tumačenja**

**Uslovi za izbor člana Saveta** sadrže nekoliko odredbi koje nisu dovoljno razrađene i stoga u praksi mogu biti tumačene na različite načine. Tako se zabranjuje izbor kandidata koji je vršio neprimereni uticaj na sudije i javne tužioce, odnosno na javna tužilaštva i sudove, ali je nejasno šta će se sve smatrati vršenjem neprimerenog uticaja i kako će se utvrđivati da je takav uticaj vršen. Nejasno je i šta znači odredba da se prilikom izbora „posebno ceni“ stručni ili naučni rad „od značaja za rad pravosuđa“.

### **Konkurs pred Odborom za pravosuđe – kako će da učestvuje javnost?**

**Sprovođenje javnog konkursa** je jedan od primera gde je zakonodavac mogao da u bitno većoj meri obezbedi da izbor kandidata za izborne članove Saveta ne bude samo plod politički motivisane odluke. Najveća slabost postupka sprovođenja javnog konkursa jeste to što se ne vidi na koji način će Odbor



utvrđivati ispunjenost pojedinih uslova za izbor kandidata. Odbor može sam da traži informacije o tome, ali se ne vidi da li će razmatrati informacije koje ukazuju na nekvalifikovanost kandidata od strane javnosti.

Lepo je što je predviđeno ne samo prisustvo, već i „učesće stručne i opšte javnosti“ kod razmatranja prijave. Nejasno je na koji način će se ono obezbediti, to jest, da li bi skupštinski Odbor bio dužan da omogućiti prisustvo svakom zainteresovanom licu i da li bi postojalo pravo prisutnih da postavljaju i pitanja.

Odbor odbacuje nedozvoljene, nepotpune i neblagovremene prijave, a javnost će moći da vidi biografije samo onih kandidata čije prijave nisu odbačene. Prema onome što je stajalo u nacrtu, u ovoj fazi se moglo dogoditi da bude odbačena prijava kandidata za koga Odbor smatra da mu prijava „nije dozvoljena“, na primer, zato što smatraju da kandidat nije dostojan ili da je iznosio stavove suprotne nezavisnosti sudstva. Takav kandidat ne bi imao mogućnosti da učestvuje u daljoj proceduri, da se na odluku žali, niti da u neposrednom susretu sa članovima Odbora opovrgne uverenje članova da njegova prijava nije dozvoljena. Ova nelogičnost je otklonjena u predlogu zakona, tako da je sada odbačaj prijave moguć samo iz razloga koji su proverljivi (npr. godine, vršenje nespojive javne funkcije), a ne i iz razloga koji podležu subjektivnoj oceni.

### **Kako Odbor kandiduje?**

Način odlučivanja o listi kandidata (dvostruko više od broja koji se bira, isključivo na osnovu pojedinačnih predloga članova Odbora), ostavlja javnost bez mogućnosti da utvrdi zbog čega su narodni poslanici dali prednost pojedinim kandidatima u odnosu na konkurente. Usled toga postoji opasnost da će se izbor istaknutih pravnika u pravosudne Savete pretvoriti u čisto političku odluku skupštinske većine. Taj se problem sigurno ne može u potpunosti rešiti, ali bi svakako bilo bolje kada bi postojala obaveza izjašnjavanja svakog člana odbora o svakom kandidatu, a najbolje kada bi se kandidati ocenjivali, a ne samo da se za njih glasa.

### **Može li javnost da utiče na razrešenje članova Saveta koji loše rade?**

**Razrešenje članova Saveta** nije adekvatno uređeno. Jedan od razloga za razrešenje je ukoliko član ne učestvuje u radu Saveta bez opravdanog razloga, ali nije propisano na koji način će se utvrđivati da li su razlozi za neučestvovanje bili opravdani i koji „intenzitet“ neučestvovanja će biti relevantan. S druge strane, izostavljen je razlog koji je postojao u radnim verzijama ovih zakona, a prema kojem je član mogao da se razreši i u slučaju da funkciju ne vrši u skladu sa Ustavom i zakonom, što se čini daleko bitnijim od neučestvovanja u radu (ovo je u vezi sa komentarima Venecijanske komisije).

Predlog za prestanak funkcije svog kolege može podneti član Saveta. S druge strane, ni jedna odredba ne uređuje način na koji bi druga fizička i pravna lica mogla da ukažu na okolnosti zbog kojih bi trebalo razrešiti člana Saveta, kao ni dužnost da Savet razmotri te argumente. To dodatno umanjuje mogućnost javnog nadzora nad radom Saveta i odgovornost njegovih članova.

Nemanja Nenadić za [Otvorena vrata pravosuđa](#)

## Podaci MUP-a o borbi protiv korupcije

23. januara 2023.

*Transparentnost Srbija uputila je dopis državnom sekretaru Ministarstva unutrašnjih poslova u vezi sa podacima koje je objavio o borbi MUP-a protiv korupcije.*

„Poštovani gospodine Brkiću,

U vestima sa konferencije od 16.1.2023, koja je objavljena na [stranici Ministarstva](#) nalaze se i podaci o broju krivičnih prijava koje je MUP podneo tokom prošle godine, kako se kaže i za borbu protiv korupcije. U tom delu se kaže sledeće: „Ministarstvo unutrašnjih poslova posebne napore ulaže u stalnu borbu protiv korupcije, u kojoj nema zaštićenih i nedodirljivih, tako da je prošle godine podneto 635 krivičnih prijava protiv 1.109 lica. Uglavnom je reč o krivičnim delima trgovina uticajem, zloupotreba položaja odgovornog lica, zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, zloupotreba službenog položaja i pranje novca. Ukupna šteta koja je naneta ovim koruptivnim krivičnim delima veća je od 9,45 milijardi dinara, dok je protivpravna imovinska korist pribavljena u iznosu većem od 6,87 milijardi dinara.“

Ceo tekst godišnjeg izveštaja nismo pronašli na sajtu MUP. Uz čestitke policajcima za uspehe u radu, molimo da nam dostavite dokument, odnosno informacije na osnovu kojih bi se bolje mogli sagledati ovi rezultati. U tom smislu bi bilo naročito korisno ukoliko bi podnete krivične prijave, procenjena šteta i protivpravna imovinska korist bili razvrstani po pojedinim krivičnim delima.

Ukoliko ne posedujete tako razvrstane podatke, možete nam dostaviti umesto toga dostaviti tabelu za pomenutih 635 krivičnih prijava (bez navođenja imena prijavljenih lica), na osnovu koje bismo mi sabrali kolika je bila šteta / nezakonita korist za pojedina krivična dela. Sve to je potrebno radi boljeg sagledavanja stanja borbe protiv korupcije.

Naime, kada se govori o suzbijanju korupcije, državni organi ne posmatraju uvek isti krug krivičnih dela, usled čega može doći do nesklada u objavljenim statistikama. Primera radi, Ministarstvo pravde objavljuje periodično podatke na osnovu izveštaja javnih tužilaštava, u koji su uključena sledeća krivična dela: Davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem, Zloupotreba položaja odgovornog lica, Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, Zloupotreba u postupku privatizacije, Zaključenje restriktivnog sporazuma, Primanje mita u obavljanju privredne delatnosti, Davanje mita u obavljanju privredne delatnosti, Zloupotreba službenog položaja, Prevara u službi, Pronevera, Trgovina uticajem, Primanje mita, Davanje mita.

S druge strane, u saopštenju MUP se navodi da su krivične prijave za koruptivna dela podnošene, između ostalog, i zbog sumnje da je počinjeno krivično delo pranja novca, koje se ne navodi na ovom spisku, a koje ni inače, po načinu izvršenja ne mora imati nikakve veze sa korupcijom“.

Dopis [na sajtu TS](#).

## Mediji

### Šta smo naučili iz slučaja “vaučer”

Peščanik, Nemanja Nenadić, 2. januara 2023.

Možda ispadne i nešto dobro iz najnovijeg slučaja rasipanja javnog novca. Beogradske vlasti su ovih dana podelile 350 hiljada vaučera za kupovinu garderobe, sportske opreme i igračaka u prodavnicama firme Sport Vision u glavnom gradu u vrednosti od 6 hiljada dinara. Neki od građana će biti srećni zbog „poklona“, drugi će biti zadovoljni zato što će od novca koji im je prethodno uzet kroz poreze imati bar neku vajdu, treći ljuti zbog mogućih političkih manipulacija ili zato što im je ograničena mogućnost izbora kod kupovine. Svi oni će, međutim, iz prve ruke videti kako funkcioniše jedna nabavka iz budžeta u praksi i dobiti priliku da se zamisle šta se tek događa u onim slučajevima koji nisu toliko vidljivi.

Kolumnistkinja Peščanika (i majka maloletnog deteta) se povodom isporuke vaučera već javno [obratila](#) gradonačelniku i navela neke od spornih tačaka. Ipak, tu ni izbliza nije kraj.

Kao što sam već [objasnio](#) u Vremenu, odluka o podeli vaučera je sporna sa stanovišta postojećih zakona, ekonomičnosti, ali i elementarne logike, bez obzira na to što je (za sada) prošla proveru kod jednog od potencijalno nadležnih državnih organa (Republička komisija za zaštitu prava). U ovom tekstu ću te razloge dodatno objasniti.

#### Ko deli pomoć?

Vaučere je nabavila Gradska uprava – Sekretarijat za socijalnu zaštitu Grada Beograda. Ipak, kao stvarnog donosioca odluke niko ne navodi [Aleksandru Čamagić](#), već isključivo gradonačelnika, [Aleksandra Šapića](#). Da je reč upravo o njegovoj ideji da se na ovaj način raspolože gradskim budžetom govori prethodni, vrlo sličan slučaj, podela novca iz budžeta gradske opštine koju je vodio. U krajnjoj liniji, on će imati najviše koristi ukoliko sećanje na vaučere bude sveže pred sledeće beogradske izbore, koji se svako malo najavljuju ili štete u slučaju da nezadovoljstvo nadraste radost zbog kupovine. Tek ako se ponovo otvori pitanje zakonitosti postupka, odgovaraće oni koji su formalno određivali predmet i uslove javne nabavke.

#### Da li je postojao zakonski osnov?

Raspisivanju javne nabavke vaučera prethodila je [Odluka](#) Skupštine Grada Beograda doneta na sednici od 28. septembra 2022. Tom Odlukom je utvrđeno pravo na dodelu vaučera za kupovinu sportske opreme za decu do završetka srednjoškolskog obrazovanja, kao i za zaposlene i druge radno angažovane osobe u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama na teritoriji Grada Beograda. Dalje je određeno da će iznos vaučera biti određen aktom gradonačelnika. Pored đaka, pravo na vaučere su dobila i deca koja ne idu u škole i vrtiće, ali imaju jednog roditelja ili staratelja sa prebivalištem u Beogradu.

Bitno je znati da ovogodišnja nabavka možda neće biti poslednja, jer je zapisano da se sredstva za vaučere obezbeđuju u budžetima Beograda i tokom narednih godina, a visina će zavisiti od „iznosa obezbeđenih sredstava“.

Lokalne samouprave imaju mogućnost da na različite načine pomažu građanima, privrednicima, udruženjima i slično, ali je neophodno da za to imaju nekakav zakonski osnov. U ovom slučaju Grad Beograd se pozvao samo na član 11. stav 4. [Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom](#). Ta odredba daje mogućnost da gradovi i opštine, „ako su obezbedili sredstva“ mogu da utvrde i druga prava, veći obim prava ili povoljnije uslove za ostvarivanje prava od onih koja se garantuju tim zakonom. Inače, u članu 11. se govori o pravima poput roditeljskog i dečijeg dodatka, naknade troškova boravka u vrtićima, naknada za rođenje drugog i trećeg deteta i sličnim davanjima. Moglo bi se, dakle, tumačiti da Grad može da uvede i neki novi oblik pomoći za porodice sa decom. Ni na koji način se odredba ne može tumačiti kao osnov za podelu pomoći odraslima, a Odluka Grada Beograda se odnosi na neke od njih (zaposleni u školama i vrtićima). Možda je Grad i njima mogao da deli neke poklone, ali na osnovu ovog zakona svakako ne.

### Zašto samo Beograđani?

U našoj centralizovanoj i neravnomerno (ne)razvijenoj državi Beograđani već uživaju razne pogodnosti, zbog čega svaki novi projekat u glavnom gradu nailazi na odijum ostalih stanovnika Srbije, bilo da je to opravdano ili ne. Mnogi komentari uz vesti o podeli vaučera na medijskim sajtovima govore upravo o tome. Ima li mesta takvoj ljutnji, i mogu li „srećni dobitnici“ da odgovore „nađite i vi dobrog gradonačelnika“, pa će biti i za vas vaučera? Ne baš.

Gradovi i opštine smeju da dele pomoć porodicama sa decom samo ako za to imaju obezbeđena sredstva u svojim budžetima. Na izgled, stvari su čiste. Kada je u septembru 2022. rađen rebalans budžeta, gradonačelnik je [najavio](#) da su obezbeđena sredstva (dve milijarde dinara) za nabavku sportske opreme.

Međutim, opravdano se može sumnjati da je zaista reč o „gradskim“ parama. Naime, svako malo Grad Beograd traži (i dobija) od Vlade Srbije novac iz tekuće budžetske rezerve. Koliko tačno, ne zna se, jer Ministarstvo finansija i Vlada ne objavljuju rešenja o korišćenju budžetske rezerve na svojim sajtovima, već samo u delu Službenog glasnika koji je dostupan samo pretplatnicima. Podaci o pojedinačnim davanjima postaju javni tek naknadno, kada se pojavi [završni račun](#) budžeta Republike. Kako je [sračunala](#) Nova ekonomija, Beograd je u 2021. dobio 3,3 milijarde dinara, u decembru 2022. godine 180 miliona, dok se podaci za raniji period ove godine ne navode.

Ako je suditi po rebalansu budžeta, „tekući transferi od drugih nivoa vlasti“ (to jest Republike) bili su prvobitno [planirani](#) u iznosu 1,7 milijardi dinara, da bi u septembarskom [rebalansu](#) bili veći od 3,1 milijarde dinara. Razlika se možda odnosi na vanredna primanja iz budžetske rezerve, ali to se ne zna pouzdano, jer u obrazloženju rebalansa o razlozima te razlike nema pomena.



Problem je u tome što gradovi i opštine smeju da dobiju pomoć iz rezerve republičkog budžeta samo kada su im tokom godine smanjeni budžetski prihodi, i to iz razloga koje nije bilo moguće predvideti u doba kada je budžet donošen, pa bi sve to moglo da dovede do „ugrožavanja tekuće likvidnosti budžeta lokalne vlasti“. Situacija u kojoj Grad Beograd planira dodatne rashode za koje navodno ima realne prihode, pa ubrzo potom traži pomoć iz republičkog budžeta radi održavanja tekuće likvidnosti ukazuje da ovi uslovi nisu bili ispunjeni i da građani drugih gradova i opština imaju pravo da se ljute i da osporavaju zakonitost ovog troška.

### **Zašto uopšte javna nabavka?**

U pomenutoj gradskoj odluci pominje se ideja da se pojedinim stanovnicima glavnog grada pomogne da nabave *sportsku opremu*, ali nije unapred određeno kako bi se to učinilo. Drugim rečima, nema obaveze da se pomoć dodeli kroz javnu nabavku.

Gradska uprava je, na primer, mogla da pomoć deli na sličan način kao što to čini ministarstvo nadležno za turizam, kada [deli](#) vaučere namenjene podsticanju domaćeg turizma. Ovo nikako ne treba razumeti kao blanko pohvalu koncepta podele turističkih vaučera, jer i on sa sobom nosi kontroverze, već samo kao mogući primer logičnije i bolje prakse kod dodele pomoći.

Kod turističkih vaučera se registruju zainteresovani pružaoci usluga koji ispunjavaju propisane uslove. Takođe, postoje kriterijumi za korisnike koji mogu da koriste te vaučere (visina primanja). Zatim sami građani biraju u kom hotelu ili privatnom smeštaju u Srbiji će koristiti turističke usluge, a jedan deo tog troška se plaća iz budžeta. Grad Beograd je mogao da učini nešto slično.

Očigledna prednost za korisnike bi bila znatno šira mogućnost izbora robe i radnjama u kojima će kupovati, nego u slučaju kada se u postupku javne nabavke odabere samo jedan trgovinski lanac.

S druge strane, da je primenjen sistem sličan turističkim vaučerima javna nabavka bi mogla da donese dodatnu korist kupcima. Jedan od kriterijuma za izbor bila je visina popusta. Roditelji i zaposleni u gradskim ustanovama će dobiti vaučere u vrednosti od 6 hiljada dinara, a Sport Vision će prema podacima iz prihvaćene ponude za svaki vaučer naplatiti od Grada 5,1 hiljada dinara. Ispada da su svi na dobitku – korisnici vaučera, Grad koji im omogućava da kupe više robe nego što bi mogli inače i trgovinski lanac kojem se isplati da ponudi popust računajući na znatno povećan promet. Da li je ta računica tačna zavisi od jedne velike nepoznate – *da li bi građani i inače kupovali robu upravo u prodavnicama ove firme (to jest, da li su njihove cene u startu ili makar sa popustom najpovoljnije) i da li bi građani i inače kupovali robu koju upravo pobjednički trgovinski lanac nudi ili bi radije odabrali nešto drugo.*

Još jedna stvar je nedovoljno jasna u celoj priči. Procenjena vrednost javne nabavke bila je 1,75 milijardi dinara bez PDV-a. Pošto je to jednako vrednosti 350 hiljada vaučera, kada se oni pomnože sa 5 hiljada dinara, očigledno su u startu stvari postavljene tako da će građanima biti podeljeni vaučeri od kojih 1.000 dinara odlazi na PDV, a ostatak prodavcu. Međutim, ponuda Sport Vision glasi na 1,785 milijardi dinara bez PDV-a, što je više od prvobitno procenjene vrednosti. U Odluci o dodeli ugovora se ipak navodi da je stvar u tome da se na vaučere ne plaća PDV.

Može se pretpostaviti da je u pitanju greška gradske uprave koja je naknadno uočena, te da će Sport Vision od Grada naplatiti 1,785 milijardi dinara za prodatu robu (5.100 dinara po jednom vaučeru), ali da će od toga platiti i PDV.

### **Zašto ovo nije trebalo da bude javna nabavka?**

Javne nabavke se u principu sprovode onda kada naručilac tačno zna šta želi da kupi, i potom traži način da do toga dođe na najpovoljniji način. Tako nabavlja robe, usluge ili radove. U ovom slučaju je ta zdravorazumska logika zaobiđena tako što je proglašeno da Grad Beograd u stvari ne nabavlja sportsku opremu i garderobu koja će u krajnjoj liniji biti plaćena iz budžeta, već da su navodna dobra koja se nabavljaju vaučeri.

Grad Beograd svakako nije znao koliko tačno bi građani želeli da kupe fudbalskih lopti, tegova, ženskih patika ili muških trenerki, u kojim veličinama i kojeg kvaliteta. Zato ne bi ni bilo opravdano da je sproveo javnu nabavku za neku konkretnu sportsku opremu po svom nahođenju, pa da je potom podeli deci i nastavnicima. Pošto je tako, Grad Beograd nije ni trebalo da sprovodi nikakvu javnu nabavku, već da prepusti korisnicima pomoći da to sami čine. Kao što Grad nije odredio koju vrstu sportske opreme građani treba da kupe, tako isto nije trebalo da im određuje ni u kojem lancu prodavnica će da kupuju, što je nužna posledica postupka kada se bira jedna firma kroz javnu nabavku. Ako se za nešto aktuelni gradonačelnik u celoj ovoj priči može za nešto pohvaliti, to bi bilo [poređenje](#) sa jednom od nabavki njegovog prethodnika (ne misli se na Radojičića), koji je nabavio za školarce robu za koju je ostalo nepoznato da li im je zaista bila potrebna, i to bez ikakvog tendera.

Kupovina vaučera, formalno zaodenuća u ugovor o nabavci dobara, u ekonomskom smislu predstavlja socijalnu pomoć, uz skrivene elemente subvencije prodavcu sportske opreme. Zbog toga je trebalo da se podeli kao socijalna pomoć. Kada Grad isplaćuje dečje dodatke ili naknade za novorođenčad, on ne sprovodi javnu nabavku vaučera za hranu za bebe, pelene ili dečju odeću, već roditeljima koji ispunjavaju uslove daje novac da sami kupe ono što im je najpotrebnije i tamo gde im najviše odgovara. To isto je moglo da se uradi i kod dodele ovih vaučera.

Dodatno, ovde se može postaviti i pitanje zbog čega je Grad uopšte rešio da subvencionise upravo nabavku sportske opreme, a ne nešto drugo za čim roditelji i nastavnici osećaju potrebu, odnosno da li je takvoj odluci prethodilo neko istraživanje među roditeljima predškolaca i đaka, vaspitačima i nastavnicima.

U nedostatku informacija o takvoj vrsti istraživanja i ispitivanja potreba, može se javiti sumnja da cilj čitave akcije možda i nije bilo (samo) to da se pomogne roditeljima i nastavnicima, već možda baš drugoj strani – trgovcima sportske opreme. I to ne bilo kojim trgovcima, na šta ukazuje ne samo ishod tendera (samo jedna ispravna ponuda), već i uslovi koji su postavljeni za učešće.

### **Otkud odeća, obuća i igračke?**

Setimo se, gradska odluka se odnosi na pomoć za kupovinu *sportske opreme*. Međutim, u [opisu](#) predmeta nabavke koja se pojavila na Portalu javnih nabavki 13.10.2022. stoji da „predmetna javna nabavka obuhvata nabavku dobra – poklon vaučere za kupovinu odeće i obuće, rekvizita za sport, rekreaciju i zabavu“.

Neko bi pomislio da je reč samo o sportskoj odeći i obući, ali dodatni opis u „tehničkoj specifikaciji“ rešava sve dileme – u pitanju su „zimski i letnji odeća (jakne, pantalone, duksevi, majice, trenerke, šorcevi i *sva druga odeća*)“. Isto tako stoji za obuću (cipele, patike, papuče i *sva druga obuća*). Pored toga se pojavila odnekud i „školska oprema“ zajedno sa opremom za sport, rekreaciju i zabavu, pa su navedeni: rančevi, torbe, *društvene igre, igračke i druga srodna dobra*. Povrh svega, „vaučeri se mogu koristiti za kupovinu *kompletnog asortimana* u maloprodajnim objektima Dobavljača“, dakle i bilo šta drugo što se nađe u tim prodavnicama. Tako je postalo vidljivo da je Odluka o kupovini sportske opreme poslužila samo za to da se nađe neki osnov za pravdanje budžetskog troška, te da nije reč ni o kakvom ciljanom ulaganju u sportske aktivnosti dece i vaspitača, već o načinu da gradski novac nađe put do odabranog poslovnog partnera koji može da ponudi (između ostalog) i sportsku opremu.

### **Da li su uslovi bili diskriminatorni i namešteni?**

Bilo bi zaista zanimljivo [videti](#) nalaze istraživanja tržišta koje je gradski sekretarijat morao da sprovede pred raspisivanje ove javne nabavke. Neki od uslova (koji se iz nedokučivih razloga po terminologiji novog Zakona o javnim nabavkama nazivaju „kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta“) su postavljeni prilično visoko i veoma je bitno znati koliko firmi je po uvidima same gradske uprave uopšte moglo konkuriše.

Prva prepreka je ukupan promet u prethodnoj godini u duplo većoj vrednosti od vrednosti nabavke (3,5 milijarde dinara). Ovo je bio i jedan od razloga za osporavanje tendera koji su izneti u odbijenom zahtevu za zaštitu prava. Ipak, ovaj strogi uslov je verovatno najmanje sporan. Naime, predviđeno je da se ugovor realizuje u veoma kratkom periodu, za manje od dva meseca. To bi značilo da firma koja dobija posao mora da pokaže da je imala u celoj prethodnoj godini prometa tek duplo više nego što bi trebalo da ga ostvari samo po osnovu vaučera u januaru 2023. i pred Novu godinu. Drugi finansijski pokazatelj je da ponuđač nije bio u blokadi poslednjih šest meseci pred podnošenje ponuda, što se takođe čini razumnim.

Još dva uslova su uvedena „na mala vrata“, u okviru „kriterijuma za dodelu ugovora“. Ponuđena cena (faktički, ponuđeni popust), nosila je maksimalno 70% poena. „Asortiman robnih marki i brendova“ nosio je 15% poena, a tu je kao „minimalna dozvoljena vrednost“ definisano da u ponudi mora da bude *najmanje 30 robnih marki*.

Slično tome, 15% poena je nosio broj maloprodajnih objekata, pri čemu je *minimalna dozvoljena vrednost bila 25* (na teritoriji grada Beograda). Drugim rečima, u startu su bili eliminisani trgovci koji imaju manji broj radnji u Gradu, ili su pak bili osuđeni na to da prave konzorcijume kako bi parirali velikim igračima.

U zahtevu za zaštitu prava, ali i još ranije, u okviru pitanja za naručioca, osporeno je to što ova javna nabavka nije bila podeljena po partijama, tako da na primer mogu da konkurišu zasebno prodavci odeće, prodavci obuće, sportske opreme, igračaka i slično, pri čemu bi bila određena vrednost svake od tih partija. Podela na partije bi nesumnjivo značajno povećala konkurenciju. Međutim, Grad Beograd bi, da je načinio takvu podelu, morao da definiše unapred šta zaista želi da nabavi i u kojoj količini, a takva odluka bi mogla jedino da bude proizvoljna. Ona bi možda iziskivala i da se građanima podele posebni vaučeri manje vrednosti (na primer po 1.500 ili 2.000 dinara za svaku vrstu robe) što verovatno ni samim korisnicima ne bi odgovaralo.

Pored toga, da je nabavka podeljena na partije, Grad Beograd bi morao da odstupi od stvorene fikcije da se kroz nabavku realizuje Odluka o dodeli vaučera za kupovinu *sportske opreme*, što očigledno nisu želeli da učine, jer je ideja bila da ceo posao dobije neko ko prodaje *i sportsku opremu*.

Može se zaključiti da su postavljeni uslovi bitno suzili moguću konkurenciju u ovoj nabavci, ali nije u potpunosti poznato koliko. Ipak, činjenica da je u postavljenim pitanjima na Portalu javnih nabavki pre isteka roka za podnošenje ponuda, [izražena](#) sumnja da je nabavka ovako definisana da bi pogodovala firmi Sport Vision, te da je upravo ta firma dostavila jedinu ispravnu ponudu, u svakoj normalnoj zemlji bi bila signal da se utvrdi koliko je firmi uopšte moglo samostalno da konkuriše za dobijanje ovog posla prema istraživanju gradske uprave i da se potom utvrdi da li je i zbog čega konkurencija bila bitno sužena.

Zanimljivo je da Gradska uprava, kada obrazlaže svoju odluku da javnu nabavku ne deli na partije, ne koristi nijedan od gore izloženih razumnih argumenata, već navodi neke koji ne zvuče nimalo uverljivo. Štaviše, zvuče smešno. Navodno, podela na partije bi mogla da dovede do toga da niko ne dostavi ponudu za neku od traženih vrsta robe (na primer za odeću ili obuću). Ako bi se to desilo „deo korisnika bi ostao bez vaučera“ (što je očigledna laž jer nije unapred određeno koji korisnici će kupovati odeću a koji obuću ili sportske rekvizite) i deo vaučera ne bi mogao da se utroši do isteka roka 1.2.2023, koji je određen „rukovodeći se namerom da se svi vaučeri realizuju na najekonomičniji način u smislu stabilnih cena dobara koja se mogu kupiti vaučerom, imajući u vidu promene cena na tržištu“.

Nema nikakve logike da Gradska uprava pretpostavi da bi postojala mogućnost da ne dobije nijednu ponudu od prodavaca obuće ili odeće, a da s druge strane ima čvrsto uverenje da će se javiti neko ko ispunjava značajno teži uslov – da u ponudi ima i obuću i odeću i sportsku opremu i dečje igračke.

### **Bez logike u kriterijumima za odabir**

Na prvi pogled, može se činiti da je makar ponuđena cena (popust) nekakav čvrst kriterijum za vrednovanje ponuda. Ništa dalje od toga. Zaboravimo u ovom trenutku da je postojala samo jedna ispravna ponuda i razmotrimo šta bi se dogodilo da ih je bilo više.

Primera radi, uzmimo da u firmi A određena trenerka košta 6.000 dinara, u firmi B 5.000, a u firmi C 4.000. Da je u pitanju prava javna nabavka i da se nabavlja tačno određena roba, posao bi očigledno dobila firma C. Kada se nabavljaju vaučeri i vrednuje visina popusta na vaučere, to za verovatnu posledicu ima da posao dobija firma koja istu robu u startu prodaje značajno skuplje od konkurencije, zato što ima više prostora za spuštanje cene. U konkretnom pojednostavljenom primeru, firma A bi mogla da ponudi popust od 33,3%, firma B 20%, a firma C nikakav i da pritom sve tri računaju da će trenerke prodati za istu cenu – 4.000 dinara. Iako bi prodatu robu naplatili jednako, firma A bi dobila na tenderu za vaučer 70 poena, a firma C nijedan. Drugim rečima, za razliku od javnih nabavki kod kojih posao, kada se gleda cena, dobija onaj ko nudi najjeftiniju robu, ovde najveće šanse da dobije posao ima firma koja u startu ima najviše cene.

Da stvar bude gora, nakon zaključenja ugovora firma koja je dobila posao nema nijedan razlog da cene drži na dotadašnjem nivou, a ima očigledan interes da ih podigne.



Građani će svakako utrošiti po 6.000 dinara kod njih, čak i u slučaju da dođe do porasta cena ili da su one u startu bile više nego kod konkurenata.

Kriterijum broja brendova u ponudi je veoma varljiv. Kao što zna svaki kupac, broj firmi čija roba je zastupljena ne predstavlja realno merilo kvaliteta ponude. Proizvođači se razlikuju po kvalitetu i cenama, a neki brendovi su manje cenjeni od ostalih. Ipak, tender za vaučere ne pravi među njima nikakvu razliku, tako da se jednako vrednuje brend koji je zastupljen sa jednim predmetom (na primer neka vrsta igračke), kao i proizvođač koji je zastupljen sa 30 vrsta sportskih patika, 20 vrsta majica i 10 vrsta trenerki. Isto tako, vrednost jednog brenda je bila na tenderu jednaka i za prodavca koji od te poznate marke ima samo jednu vrstu ženskih patika u broju 42, ljubičaste, i za prodavca koji ima čitavu paletu boja, brojeva i modela te iste firme.

Kao što Grad Beograd nije tražio garanciju da se cene neće menjati tokom trajanja ugovora, tako nije tražena garancija ni u pogledu toga da će svi navedeni brendovi biti prisutni na rafovima prodavnica sve vreme realizacije vaučera. Iluzorno je pominjati da nikakvih garancija nema ni u pogledu zastupljenosti različitih veličina odeće i obuće.

Broj maloprodajnih objekata ima nešto više smisla, zato što se može pretpostaviti da je građanima zgodno da vaučere troše u raznim delovima grada, bliže mestu gde žive. Ipak, ni ovde nema mnogo logike. Na ovom tenderu je jednako vrednovano ukoliko neka firma poseduje veliki Outlet sa 10 kasa i hiljadu metara prostora, kao i skućenu prodavnicu od 20 kvadratnih metara. Zanimljivo je da se onlajn prodaja navodi kao mogućnost, ali ne kao obaveza ili nešto što će biti vrednovano kao prednost pri odabiru.

U vezi sa ovim tačkama, u postupku zaštite prava je osporavano to što se većim brojem pondera vrednuju firme koje imaju više maloprodajnih radnji i veći broj brendova. Republička komisija je odbila da razmatra ta i neka druga pitanja, jer na njih nije skrenuta pažnja u ranijoj fazi, kroz pitanja naručiocu. Republička komisija je generalno zauzela stav da je postavljanje kriterijuma kao što su broj brendova i prodavnica legitimni, jer su „u vezi sa predmetom javne nabavke“, te nije zalazila u opravdanost načina na koji su ovi kriterijumi postavljeni.

### **Misterija druge ponude**

Uticao nelogičnih kriterijuma je zamalo postao aktuelan. Naime, pored pobednika Sport Vision, ponudu je dostavila i firma Đak sport. Ona je odbijena kao nepotpuna jer firma nije dostavila bankarsku garanciju već samo pismo o namerama iz banke. Pošto je bilo jasno da će ponuda biti odbijena, ostaje misterija zašto je uopšte bila podneta. Inače, da je ta ponuda bila važeća, ona bi odnela pobjedu. I pored toga što je Sport Vision nudio više brendova (105) i mogućnost kupovine u više prodavnica (35), Đak sport je tražio znatno manje novca od Grada (razlika je oko 413 miliona dinara).

### **Šta dalje?**

Pošto nabavka nije zaustavljena dok je to bilo moguće, ostaje nekoliko pravnih mogućnosti – da se gradska odluka o podeli pomoći ospori pred Ustavnim sudom, da Državna revizorska institucija ovu nabavku i odluku o dodeli novca iz budžetske rezerve za Grad Beograd obuhvati svojim uzorkom revizije tokom 2023. godine i da potom potvrdi nezakonitosti i nelogičnosti koje su opisane u ovom tekstu.

Takođe, Kancelarija za javne nabavke, kad već nije u toku postupka, može makar naknadno da utvrdi da li je poštovan zakon, kroz svoj monitoring i da pokrene postupke ukoliko utvrdi kršenje. Ukoliko nešto od ovoga ne bude učinjeno, još je manje verovatno da će slučaj samostalno krenuti da ispituje javni tužilac.

U međuvremenu, ugovor ostaje na snazi, pa trenutno samo od dobre volje odabranog prodavca zavisi hoće li obezbediti širok asortiman robe koja će se kupovati za vaučere i cene koje su uporedive sa konkurencijom.

Ipak postoji nešto što bi i sami građani mogli da učine, kako bi se na kraju videlo da li je ovo prelivanje novca iz gradskog budžeta bilo štetno i ako jeste, u kojoj meri. Kad već Grad to nije propisao kao ugovornu obavezu, korisnici vaučera mogu da zabeleže da li je na rafovima Sport Vision bilo robe za koju su zainteresovani, željenih veličina i dezena i da li se ponuda smanjivala kako se bliži kraj januara; da li su na kupovinu morali da čekaju u dugim redovima, ili se ona odvijala uobičajeno; i najzad, da li su istu robu koju su kupili samo da bi iskoristili vaučer mogli da nabave u drugim radnjama po ceni koja je povoljnija, sve i kada se uzme u obzir ponuđeni popust. Ako ništa drugo, ti podaci bi mogli da posluže kao najsnažniji argument da pred sledeće novogodišnje praznike (ili neke naredne izbore) Grad Beograd ne napravi neki sličan aranžman i da primere prestonice ne krenu da slede i drugi manji gradovi.

## **Kako i zašto još 1,5 milion evra za vaučere**

Peščanik, Nemanja Nenadić, 9. januara 2023.

Grad Beograd je izmenio ugovor sa firmom Sport Vision o vaučerima za nabavku opreme, 6.1.2023, dvadeset dana nakon što je taj ugovor zaključen. Vrednost ugovora je povećana za tačno 10%, odnosno za 178,5 miliona dinara. Na to je prvi skrenuo pažnju [Radmilo Marković](#). Vest se za sada može pročitati samo na [Portal](#)u javnih nabavki, dok na [sajtu](#) Grada nije objavljena, iako se ova akcija promovise.

Uopšte uzev, razlozi za povećanje vrednosti ugovora nakon zaključenja mogu biti razni. Kada se javna nabavka namesti za određenu firmu, izmenom ugovora se povećava kolač koji će biti podeljen. Potreba za izmenom ugovora može lako da nastane bez bilo čije krivice ili loše namere, na primer, kada se ispostavi da su neophodni dodatni radovi, kada značajno poraste cena sirovina i slično. Treća vrsta razloga tiče se lošeg planiranja samog naručioca, što ne mora nužno da bude stvar loše namere, ali svakako jeste odraz neozbiljnosti upravljanja javnim sredstvima.

Šta je od toga ovde slučaj? Kao što sam već [objasnio](#), davanje pomoći građanima za kupovinu odeće, obuće, sportske opreme i igračaka nije ni trebalo da se vrši kroz javnu nabavku, jer je priroda davanja sasvim drugačija. Zbog toga ovde u startu otpadaju mnogi razlozi koji su primenjivi kod „pravih“ javnih nabavki. Sve i da je, primera radi, iz nekog razloga preko noći skočila cena pamuka, kože, gume i ostalih sirovina od kojih se prave odeća i obuća, to ne bi bio relevantan razlog za izmenu ugovora. Naime, predmet „javne nabavke“ su bili vaučeri za kupovinu u određenim prodavnicama u vrednosti od 6000 dinara, a ne tačno određena roba iz trgovinskog lanca Sport Vision i njenih partnerskih firmi.

Ostaje, dakle, da se vidi da li je reč o nameri da se bez valjanog utemeljenja dodeli novac odabranoj firmi ili o lošem planiranju. Krenimo zato od manje loše varijante.

### Kako je procenjen broj korisnika?

Gradska vlast se [obavezala](#) da pomoć dodeli: 1) deci koja ne idu u vrtiće i škole, a barem jedan roditelj im ima prebivalište u Beogradu; 2) deci koja u Beogradu idu u vrtiće, osnovne i srednje škole; 3) zaposlenima i radno angažovanim u vrtićima i školama u Beogradu. Kroz javnu nabavku je planirano da vaučera bude ukupno 350 hiljada, što očigledno znači da broj korisnika nije bio precizno izračunat prilikom planiranja nabavke.

Vlastima je mogao i morao da bude poznat broj dece koja su upisana u vrtiće, koja pohađaju škole, kao i broj zaposlenih i radno angažovanih lica u obrazovnim ustanovama, uz ostavljanje prostora za eventualne manje korekcije do kojih dođe u periodu od 13.10.2022, kada je raspisan javni poziv, do 26.12.2022, što je bio rok za dostavljanje vaučera. S druge strane, verovatno im nije bio poznat tačan broj dece koja nisu upisana u vrtiće, a čiji najmanje jedan od roditelja ima prebivalište u glavnom gradu. Te podatke (precizne, ili makar procenu) su verovatno mogli da dobiju Republičkog zavoda za statistiku, koji nikako da objavi kompletne rezultate nedavno sprovedenog [popisa](#) stanovništva.

Problem je u tome što mi ne znamo kako je Grad Beograd uopšte došao do prvobitno procenjenog broja potrebnih vaučera (350.000). Podatak o tome nije bio dostupan odbornicima Skupštine Grada Beograda koji su krajem septembra izglasali odluku o dodeli ove pomoći (ovde mi morate verovati na reč, zato što obrazloženje Odluke nije objavljeno, ali je autor ovog teksta imao priliku da ga pročita ljubaznošću jednog od odbornika), a potom i rebalans budžeta za 2022. U samoj Odluci se predviđa da će Sekretarijat za obrazovanje i dečiju zaštitu „pre i nakon realizovanja kupovine podatke o deci i zaposlenima“ (koji imaju pravo na vaučere) dostaviti Sekretarijatu za socijalnu zaštitu. Međutim, o metodu utvrđivanja broja korisnika i kategorijama kojima pripadaju ništa se ne navodi ni u Odluci, ni u potom objavljenoj dokumentaciji o javnoj nabavci.



Već pomenuti Zavod za statistiku ipak može da posluži kao okvirni izvor informacija i nama ostalima. Prema [stanju](#) iz 2021, na teritoriji Beograda je bio 62.501 srednjoškolac, 130.448 učenika osnovnih škola i 71.446 dece u predškolskim ustanovama. Zaposlenih je bilo 11.568 u predškolskim ustanovama i 16.464 u osnovnim i srednjim školama. To ukupno daje 292.427, ali do punog broja korisnika nedostaju deca koja nisu upisana u vrtiće. Na drugom mestu Zavod za statistiku [navodi](#) da je u Beogradu 2021. bilo 124.060 dece do navršanih sedam godina, a osoba između 0 i 19 godina (što obuhvata i one koji ne pohađaju srednju školu) 338.240.

Kombinovanjem ovih javno dostupnih podataka, broj potencijalnih korisnika beogradskih vaučera (prema stanju od pre godinu dana) se mogao proceniti na 345.041 (đaci, deca ispod sedam godina i svi zaposleni u školama i predškolskim ustanovama). Može se pretpostaviti da broj potencijalnih korisnika nije bio značajno veći ni 2022, opet na osnovu trendova iz prethodnih [objava](#) Zavoda za statistiku (npr. ukupan broj đaka u Beogradu se u 2021, neznatno smanjio u odnosu na 2020). Sve u svemu, ako je gradska uprava koristila podatke RZS i „za svaki slučaj“ naručila pet hiljada vaučera viška, to bi se samo delimično opravdati. Gradske vlasti su nesumnjivo imale na raspolaganju ažurnije podatke iz sopstvenih evidencija (za 2022), a ničim se ne može opravdati to što proračun nisu obrazložili.

### **„Obrazloženje“ za povećanje od 10%**

I tu dolazimo do izmene ugovora o javnoj nabavci. Obrazloženje je neveliko, pa ga prenosim u celini, a pokušaj tumačenja sledi: „Tokom realizacije ugovorenih poslova, od strane Sekretarijata za obrazovanje i dečiju zaštitu, kom su Odlukom o dodeli vaučera broj 5-577/22-S od 28. septembra 2022. godine, povereni poslovi za organizaciono-tehničku podršku prilikom realizacije ugovorenih poslova, kao i Šefa kabineta gradonačelnika grada Beograda, dostavljen je zahtev sa mišljenjem o neophodnosti obezbeđenja dodatnih količina poklon vaučera u iznosu od 10% od ugovorenog, a na osnovu informacija o stanju prikupljenih na distributivnim punktovima jedinica lokalne samouprave, koje nisu i nisu mogle biti poznate naručiocu u momentu pokretanja postupka, kao i produženje roka važnosti vaučera u trajanju od dodatnih 30 kalendarskih dana u odnosu na prvobitno ugovoren, radi stvaranja jednakih uslova za sve potencijalne korisnike, kao i potrebu da budu obuhvaćene sve kategorije koje prvobitno nisu bile prepoznate kao potencijalni korisnici, a koji ispunjavaju uslove definisane odlukom o poklon vaučerima, tako da predloženi rok za realizaciju/utrošak vaučera glasi 01.03.2023. godine.“

„Objašnjeno“ je da postoji mišljenje i zahtev Sekretarijata za obrazovanje i dečiju zaštitu (nabavku inače sprovodi Sekretarijat za socijalnu zaštitu) i po imenu nepoznatog [šefa Kabineta](#) gradonačelnika (koji u ovoj stvari nije nadležan da daje mišljenje ili da nešto zahteva, niti mu gramatički pripada veliko početno slovo funkcije) o tome da je neophodno obezbediti dodatne vaučere i to tačno 10% više u odnosu na prvobitnu količinu. To je pak ustanovljeno na osnovu informacija koje su prikupljene na distributivnim punktovima u gradskim opštinama.

Može se pretpostaviti da su na te punktove dolazili neki roditelji kojima gradska odluka daje pravo na vaučere, a da ih gradske vlasti nisu imale u vidu kada su računali broj korisnika. Ako je to istina, to dalje znači da su gradske vlasti imale proračun broja korisnika, i to u okviru svake od gradskih opština, a tu informaciju, kao što je već ukazano, nisu objavili. To takođe znači da su na osnovu kontakta sa zainteresovanim sugrađanima mogli da imaju precizno utvrđen broj osoba koje imaju pravo na vaučere, a koje nisu bile na prvobitnim spiskovima.

Dakle, gradske vlasti su mogle legitimno da utvrde da je njihova procena broja osoba sa pravom na vaučere bila neprecizna i da izmenom ugovora naruče tačan broj vaučera koji im nedostaju. Umesto toga, oni su naručili „10% više“, bez ikakvog obrazloženja zašto baš toliko.

## Ko bi mogli da budu „novi“ korisnici?

Kada se imaju u vidu statistički podaci RZS, identifikacija 35.000 novih korisnika vaučera se očigledno ne može objasniti dramatičnim uvećanjem broja dece koja su rođena ili doseljena u Beograd tokom 2022. Postoje dve druge mogućnosti. Prva je da u stvari i nije reč o deci koja žive u Beogradu, već o slučajevima gde samo jedan od roditelja ima prijavljeno prebivalište u glavnom gradu. Takve situacije mogu biti potpuno legitimne i plod životnih okolnosti (na primer, kada se jedan roditelj nakon razvoda preseli iz drugog mesta u Beograd, ili kada roditelji nisu ni živeli zajedno). Međutim, postoji i druga mogućnost, da je reč o osobama koje su fiktivno prijavljene u Beogradu iako stvarno žive u nekom drugom mestu u Srbiji ili čak u drugoj državi, na primer, radi učešća na beogradskim izborima.

Drugi mogući izvor dodatnih korisnika vaučera ne odnosi se na maloletnike, već na odrasle koji rade u predškolskim i školskim ustanovama. Gradska odluka, pored zaposlenih, daje pravo na vaučere i drugim *radno angažovanim* licima (privremeni i povremeni poslovi, dodatni rad, ugovor o delu, stručno osposobljavanje). Oni možda nisu obuhvaćeni statistikama RZS, prema kojima u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju u Beogradu radi 28 hiljada ljudi. Ipak, teško je poverovati da je na osnovu ugovora o delu i privremenih poslova u obrazovnim institucijama angažovano još toliko osoba.

## Dve vrste mogućih zloupotreba

Dok je loše planiranje manje – više očigledno, ostaje da vidimo da li postoje i kakve su mogućnosti zloupotrebe. Moguće je, ali ne naročito verovatno, da je nekoliko desetina hiljada ljudi pohrlilo da prijavi prebivalište u Beogradu upravo radi sticanja prava na ove vaučere. Ukoliko ima takvih dosetljivih pojedinaca, njima se nema šta zameriti sa moralne strane, pogotovo kada se ima u vidu da je veoma upitna tvrdnja da Grad Beograd ovu akciju finansira (dok druge opštine to ne čine) viškom sopstvenih sredstava. Stvar postaje sporna ako je reč o organizovanoj akciji, na primer, prijavljivanja stranačkih pristalica.

Drugi vid zloupotrebe bi bilo veštačko uvećanje broja korisnika, kako bi se izvukao dodatni novac iz gradske kase, zarad ličnog interesa ili interesa kompanije kod koje će se vaučeri utrošiti. To je naravno zabranjeno i kažnjivo, ali je velika nepoznanica da li postoje i koliko su snažni mehanizmi zaštite od prevare i korupcije. Transparentnost, kao najbolja prepreka takvim prevarama trenutno ne postoji – gradske vlasti nisu saopštile ni jednu informaciju o broju korisnika *iz pojedinih kategorija* pre raspisivanja javne nabavke, kao ni u momentu kada je ugovor izmenjen. Štaviše, oni nemaju propisanu obavezu da te podatke saopšte ni nakon što se podela vaučera okonča. Zbog toga se može očekivati da će na kraju biti poznato koliko je novca iz budžeta Grada utrošeno (koliko je vaučera iskorišćeno), ali je potpuno neizvesno da li će se ikada znati koliko je bilo osoba koje su imale pravo na vaučere i koliko je maksimalno *smelo da se potroši* za ovu namenu.

## Veoma sumnjiva zakonitost izmena ugovora

Na kraju, a ništa manje važno, treba razmotriti da li je ova izmena ugovora uopšte bila dopuštena, bez obzira na to šta joj je bio javni, a šta skriveni razlog. [Zakon o javnim nabavkama](#) (član 160) dopušta mogućnost da se poveća obim nabavke (što se ovde dogodilo), ali samo ako je uvećanje manje od 10% i ujedno manje od 15 miliona dinara. U ovom slučaju je uvećanje tačno 10% i čak 12 puta veće od limita.

Međutim, u situacijama kada potreba za izmenom nastaje zbog „okolnosti koje savestan naručilac nije mogao da predvidi“, vrednost ugovora može da se uveća i do 50% (što bi značilo da smo za sada još i dobro prošli). Beogradska uprava se pozvala na tu odredbu zakona (član 158, st. 1). Iz prethodno izloženog se može videti da oni nisu pružili ni jedan uverljiv razlog za to da su nastale „nepredviđene okolnosti“, a pogotovo ne da su *savesno postupali* i da nisu mogli da predvide njihovo nastupanje. Tek kada bi se znalo na koji način je procenjen broj korisnika i u kojim grupama je došlo do „viška prijavljenih“, moglo bi se suditi o tome da li je ova informacija gradskim vlastima bila poznata i da li je mogla da im bude poznata ranije. Sve dok to ne objasne, sumnje u ispravnost njihovog postupanja, pa i zakonitost izmene ugovora su sasvim legitimne.

## **Dobro organizovana grupa unutar vlasti legalizovala kriminal od milijardu evra**

Birn, Radmilo Marković, 12. januara 2023.

U proteklih sedam godina ozakonjeno je 450.000 kvadrata stambenih objekata koji su delom ili u potpunosti izgrađeni bez dozvole, što je najmanje 300 objekata, a grubom računicom današnja vrednost tih zgrada premašuje milijardu evra, pokazalo je istraživanje Balkanske istraživačke mreže.

[Istraživanje BIRN-a](#) pokazalo je da su u tom periodu ozakonjeni stambeni objekti koji nisu postojali ili nisu bili završeni 2015. godine, iako je to suprotno odredbama Zakona o ozakonjenju koji je usvojen te godine.

Taj Zakon je trebalo da reši pitanje nelegalne gradnje, i samo objekti koji su do tog trenutka bili pod krovom mogli su da budu legalizovani. Očigledno da nije bilo tako, jer su i posle tog roka neki drugi nedovršeni objekti, mimo ovog zakona, ipak, legalizovani.

Novinari BIRN-a pretraživali su mapu grada i ukrštali podatke sa satelitskog snimka sa podacima iz Katastra i Registra građevinskih dozvola Agencije za privredne registre.

Sve to je, kako za Danas kaže autor teksta „Beograd – raj za divlju gradnju i sumnjiva ozakonjenja“ Radmilo Marković, rađeno je zbog toga što Sekretarijat za poslove ozakonjenja nije objavio podatke o objektima koji su ozakonjeni iako je imao zakonsku obavezu da to uradi.

“Sekretarijat za ozakonjenje je morao da objavi spisak ozakonjenih objekata, da postoje i adrese i označene parcele, spratnost, broj rešenja. Neke opštine su to uradile, ali Sekretarijat to nije uradio“, ističe Marković.

On kaže da su od 2019. ozakonjenje do 400 kvadratnih metara mogli da rade u centralnim opštinama, ali da ni one nisu imale objavljene spiskove, te da je jedina beogradska opština koja je imala objavljen spisak ozakonjenih objekata bio Mladenovac.

Tokom šest meseci istraživanja uspeali su da pronađu 300 objekata koji su mimo Zakona iz 2015. ozakonjeni, a najviše slučajeva bilo je na Zvezdari, ali i na Voždovcu, Zemunu, Novom Beogradu, Paliluli.

“Stvar je u tome što je na isti način rađeno na svim opštinama, dešavalo se da građevinski inspektor dođe i kaže ovde je postojala zgrada 2015. godine i ima uslova za ozakonjenje. Opština onda to pošalje Sekretarijatu i on to ozakoni. Onda odemo da proverimo šta je bilo na satelitu te 2015. na tom mestu kad ono livada ili neka stara kuća. A ozakonjena je zgrada od 2.000 kvadratnih metara”, ističe Marković.

On kaže da je taj sistem bio isti na svim opštinama, da se to nije desilo jednom, već se dešavalo godinama.

“Jasno je da je to sistemski rađeno, taj Zakon je donet sa pričom da ćemo da se rešimo bespravne gradnje, da će da se zaustavi, a ustvari desilo se da je ubrzana nelegalna izgradnja, plus je podignuta na viši nivo jer je uvezana nova nelegalna gradnja sa ozakonjenjem”, naglašava Radmilo Marković.

On podseća da smo godinama imali paralelni sistem u kom su jedni koji čekaju građevinske i upotrebne i sve druge dozvole dozvole, i drugi koji sve lagano rade bez dozvola i koje niko ne dira.

Marković kaže da će BIRN objaviti i nastavke ove priče, između ostalog i ko su vlasnici nezakonito ozakonjenih zgrada, a reakcija za sada nema ni od nadležnih institucija i pojedinaca koju su bili na odgovornim funkcijama u Ministarstvu građevinarstva i pre svega Gradu Beogradu, odnosno Sekretarijatu koji se time bavi.

Bivša ministarka građevinarstva Zorana Mihajlović kaže za Danas da je Zakon o ozakonjenju objekata uz velike napore usvojen i da je odgovornost jedinica lokalnih samouprava na prvom mestu.

“Tamo gde je Ministarstvo odgovorno i te kako je reagovala inspekcija. Jedinice lokalne samouprave, pre svega sekretarijat za inspeksijske poslove je morao da radi svoj posao”, napominje Mihajlović i dodaje da je Ministarstvo kad god je dobijalo prijave reagovalo u okviru svoje nadležnosti.

Mihajlović naglašava da su i Zakon o planiranju i izgradnji i Zakon o ozakonjenju jasno propisali.

“Imali smo situaciju da se interno govori u Beogradu kako će se Zakon menjati iako ni jednog momenta to nije bila ideja”, ističe Mihajlović i podseća da je Sekretarijat za ozakonjenje vodio Nemanja Stajić, o čemu je i BIRN pisao i da je tu i Sekretarijat za inspeksijske poslove, koji je, kako je rekla, bio katastrofalan i za druge stvari.

Programski direktor Transparentnosti Srbija Nemanja Nenadić kaže da su razmere nezakonite legalizacije u Beogradu, za koje je istraživanje BIRN dalo uverljive dokaze, očigledno tolike da se ne može govoriti o izolovanim slučajevima korupcije, već o postojanju dobro organizovane grupe unutar organa vlasti koja je omogućila da se zakon godinama krši nekažnjeno.



“Naime, ovde nije reč samo o zanemarivanju nadzornih dužnosti od strane inspeksijskih službi kada je u pitanju divlja gradnja, već i o donošenju akata koji su legalizovali vanpravno stanje”, napominje Nenadić.

On kaže da je činjenica da su brojne nadležne institucije uskratile informacije novinarima dodatno samo podstiče sumnje da je reč o nameri da se prikriju dokazi nezakonitosti.

“Kada je pre nekoliko godina uhapšen predsednik opštine Palilula, kome se stavljaju na teret upravo zloupotrebe u vezi sa nezakonitom izgradnjom i rušenjem takvih objekata, ukazivali smo da je malo verovatno da se takve zloupotrebe dešavaju samo u jednoj opštini ili samo u Beogradu. Ako to već nije poslužilo republičkim i gradskim vlastima, kao i tužiocima da se proaktivno posvete otkrivanju zloupotreba, sada, kada su im dokazi praktično servirani, nemaju nikakav dobar izgovor da ne otvore istragu”, naglašava Nemanja Nenadić.

Kada je reč o izgradnji bez dozvole, kako kaže, najsnažniji podsticaj kriminalu daju Vlada i Skupština, prvo tako što su uopšte predložili i doneli zakon koji omogućava da se ozakoni nešto što je izgrađeno uz vršenje krivičnog dela, a potom i tako što su pomerali rokove u okviru kojih se legalizacija omogućava.

Prema Krivičnom zakoniku, za građenje bez građevinske dozvole predviđene su zatvorske kazne od tri meseca do osam godina, u zavisnosti od toga da li ste izvođač radova, investitor, projektant ili ste nastavili da zidate bez dozvole i nakon zabrane daljih radova.

“Međutim, uvidom u zvaničnu statistiku, vidi se da zatvorska kazna za ovo krivično delo izriče tek u vrlo malom broju slučajeva: od 296 presuda za krivično delo građenja bez građevinske dozvole u 2021. čak 250 je bilo uslovnih, a tek 23 kazni zatvora. Godinu pre od 211 presuda izrečeno je 16 kazni zatvora, osam novčanih kazni, u rasponu od 10.000 do 200.000 dinara i 185 uslovnih osuda”, ističe se u [tekstu BIRN-a](#).