



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Transparentnost Srbija

pregled aktivnosti

jul 2024. godine

Bilten broj 7/2024





Sadržaj:

Aktivnosti	2
Pod lupom.....	3
Šta otkriva slučaj trgovine uticajem za nabavku radova.....	3
Objedinjena skupštinska rasprava o nepovezanim aktima.....	5
Konferencije	7
Javni resursi nisu dovoljno zaštićeni	7
Saopštenja.....	9
Antikorupcijska strategija posle pet i po godina – očekivanja i nedostaci	9
Propuštene prilike za prevenciju korupcije u izvršnoj vlasti i policiji.....	10
Inicijative i analize.....	11
Predlog za dopunu nacrtu Akcionog plana Medijske strategije.....	11
Gradski propisi nedovoljno štite od korupcije	12
Mediji	13
GRECO – pokušaji opravdanja i štetne posledice kašnjenja	13



Aktivnosti

U julu smo okončali rad na istraživanju o rasdianju javnih resursa. Sve o ovom projektu [na sajtu TS](#), a o završnoj konferenciji u ovom Biltenu, u poglavlju „Konferencije“.

Predstavili smo i istraživanje o antikorupcijskim rizicima propisa koje donose, ili bi trebalo da ih donesu, jedinice lokalne samouprave (poglavlje „Inicijative i analize“)

I dalje radimo na ocenjivanju i rangiranju svih jedinica lokalne samouprave u Srbiji na osnovu Indeksa lokalne samouprave – LTI 2024. U toku je verifikacija rezultat koji bi trebalo da budu predstavljeni u poslednjem tromesečju.

Dočekali smo usvajanje ANTikorupcijske strategije. O tome šta mislimo o tom dokumentu, u poglavlju „Saopštenja“.

Antikorupcijsko savetovalište TS (ALAC) radilo je i tokom jula. 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 julu smo imali 145 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 predlog za dopunu nacrta Akcionog plana Medijske strategije za 2024-2025. godinu koji je TS dostavila Ministarstvu informisanja i telekomunikacija.

Prenosimo izbor tekstova koje smo objavili u prethodnom mesecu:



Pod lupom

Šta otkriva slučaj trgovine uticajem za nabavku radova

8. jula 2024.

Kratka vest o hapšenju doskorašnjeg državnog sekretara u Ministarstvu prosvete zbog sumnje na trgovinu uticajem kod javnih nabavki pobudila je veliku pažnju, ali zaslužuje i dodatnu analizu upravo iz ugla korupcije u javnim nabavkama.

Pošto su slučajevi krivične odgovornosti relativno visoko rangiranih funkcionera u izvršnoj vlasti prilično retki, nije čudno da su sa ubrzo pojavili brojni komentari i skepticizam – zašto baš sada, zašto baš u Nišu, zašto baš funkcioner iz te partije itd.

U saopštenju MUP se kaže da su „policijski službenici SBPOK-a u saradnji sa pripadnicima BIA, a po nalogu Javnog tužilaštva za organizovani kriminal“, uhapsili državnog sekretara zbog sumnje da je „iskorišćavajući svoj položaj uticao na rukovodioce pet školskih ustanova sa teritorije grada Niša da u postupku nabavki - radova na investicionom održavanju objekata, dodele ugovore privrednom društvu Avenija sistem, a zauzvrat tražio novac“. Zbog zloupotrebe su uhapšeni i rukovodioci pet prosvetnih ustanova, kao i dvoje zaposlenih iz firme koja je, kako se tvrdi, dobijala nameštene poslove. Dokumentaciju za nabavke je pripremala zaposlena u tom preduzeću, a državni sekretar je od „faktičkog vlasnika preduzeća“ tražio najmanje 10% vrednosti dobijenih ugovora za sebe te je navodno dobio 24 hiljade evra.

Prva stvar koja je u vezi sa ovim nejasna je uloga BIA. Iz opisa se ne može zaključiti da bi nabavke radova u prosvetnim ustanovama mogle biti predmet njihovog interesovanja, tako da se može pomisliti da su državni sekretar ili neko drugi od uhapšenih u stvari bili praćeni po nekom drugom osnovu od strane BIA. Međutim, pošto to nije informacija koju bi trebalo saopštavati javnosti, uloga BIA postaje još manje jasna, i može se povezati sa još nejasnijim navodima iz ekspozee premijera, koji je govorio o učešću „svih bezbednosnih institucija“ u borbi protiv korupcije.

Druga stvar je pitanje osnova po kojem je državni sekretar mogao da vrši uticaj na rukovodioce obrazovnih ustanova. Pošto državni sekretari formalno nemaju nikakvu ulogu u odobravanju javnih nabavki tih ustanova, finansijskih planova ili postavljanju i razrešenju rukovodilaca, očigledno je da se uslovljavanje odvijalo preko nekog od neformalnih kanala moći. To bi mogle da budu, na primer, veze unutar političke stranke / koalicije, ili mogućnost uticaja na neka od drugih lica unutar ministarstva koja su stvarno ovlašćena. Sve to iziskuje istragu ne samo u pogledu nameštanja nabavki, već i pogledu razloga zbog kojih su rukovodioci prosvetnih ustanova bili spremni da uđu u koruptivnu šemu.

Odgovornost rukovodilaca obrazovnih ustanova ne bi trebalo da se odnosi samo na nameštanje konkretnih postupaka nabavki, već i za izradu planova koji očigledno nisu odražavali stvarno stanje (čim je zainteresovana firma bila spremna da se odrekne najmanje 10% vrednosti ugovora za podmićvanje).



Kao „faktički vlasnik“ preduzeća koje je dobilo poslove pominje se „M.V.“, dok osoba koja je navedena u Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika ima inicijale „M.G.“, što dovodi u pitanje ažurnost te evidencije i/ili njenu upotrebnu vrednost u ovakvim slučajevima (ako bi se poklonila vera podacima do kojih je došao MUP).

Prema podacima sa Portala javnih nabavki, tokom 2024. preduzeće Avenija sistem je zaključilo pet ugovora o nabavkama radova koji su „ispod praga“, od kojih je samo jedan izvršen (ugovor iz februara):

Naručilac	Predmet nabavke	Datum zaključenja	Ukupni iznos
Univerzitet u Nišu - Tehnološki fakultet	Sanacija sanitarnih prostorija u objektu Tehnološkog fakulteta u Leskovcu	27.05.2024	2,948,535.00
Osnovna škola "Branko Mijkić"	Sanacija dela fasade	04.06.2024	2,994,450.00
Osnovna škola "Jastrebački partizani"	Adaptacija objekta IO Azbresnica	10.05.2024	2,999,250.00
Fakultet zaštite na radu u Nišu	Bojenje i sanacija fasade glavne zgrade Fakulteta zaštite na radu u Nišu	07.06.2024	2,986,560.00
Fakultet zaštite na radu u Nišu	Završni zidarski radovi	26.02.2024	881,250.00

Takvih ugovora je možda bilo i ranijih godina, ali nije postojala obaveza da se objavljuju pre 1.1.2024. Čini se da je MUP posumnjao na još neke nameštene nabavke, jer se zbir onih koje su vidljive ne podudara sa navodima o datom mitu (ukupna vrednost svih ovih poslova bez PDV je oko 110 hiljada evra).

Preduzeće Avenija sistem doo iz Niša je registrovano primarno za delatnost „4690 - Nespecijalizovana trgovina na veliko“, a ne za izvođenje građevinskih radova. Njen promet pokazuje da nije primarno osnovana radu učešća u (nameštenim ili regularnim) javnim nabavkama. Naime, dok je godišnji promet ove firme bio približno 30 miliona dinara, na Portalu javnih nabavki je moguće pronaći samo jedan ugovor za nabavke veće vrednosti (tamo gde je

bio raspisivan tender). Taj ugovor je zaključen 24.11.2023, gde se ova firma obavezala da za 6.588.760 dinara ugradi prozore na Fakultetu zaštite na radu u Nišu. Međutim, uslovi nabavke ukazuju da je i ona mogla biti nameštena. Od dodatnih uslova tražene su određene licence (što je možda nesporno), promet u poslednje tri godine od 60 miliona dinara, i ista tolika vrednost izvedenih radova (višestruko preko vrednosti radova koji su traženi). Najsporniji bi mogao da bude zahtev da se izvođač radova bavi „poslovima u građevinarstvu i trgovini građevinskim materijalima na veliko i malo

(najmanje osam godina) i da radno iskustvo odgovornih i stručnih lica ne bude manje od osam godina“. Firma koja je dobila posao je osnovana upravo osam godina pre nego što je javna nabavka raspisana – 2015. Imajući sve ovo uvidu, postoji razlog da i ova nabavka bude ispitana, ukoliko nije obuhvaćena postojećom krivičnom prijavom.

Nameštanje nabavki tako da njihova vrednost bude određena ispod praga za sprovođenje tendera jedan je od najpoznatijih načina, ne samo u Srbiji, već i globalno. Iako i kod takvih nabavki naručilac mora da poštuje načela javnih nabavki, i da izradi odgovarajuću dokumentaciju, ponuđači nemaju na raspolaganju delotvorna sredstva da ospore postupanje koje je protivno tim pravilima. Naime, u najvećem broju



slučajeva, oni uopšte nemaju saznanja da se nabavka odvija, osim ako su na „spisku pozvanih“. Istina, sve veći broj naručilaca objavljuje nabavke koje su „ispod praga“ na svojim sajtovima ili čak na Portalu, ali je to i dalje pre izuzetak nego pravilo. Pored toga, ponuđači nemaju efikasan način da pretraže sajtove svih naručilaca koji bi eventualno objavili pozive na svojim sajtovima i da se na vreme informišu o tome da imaju šansu da dobiju posao. Ova vrsta dogovora obično podrazumeva i širi dogovor – sa drugim firmama koje su pozvane da daju ponudu, kako to uopšte ne bi učinile ili kako bi dale ponudu iznad vrednosti koju traži unapred odabrana firma.

Rasipanje javnih resursa kroz ovaj vid nameštenih javnih nabavki odvija se i na drugi način – tako što se vrednost nabavke proceni veoma blizu praga za koji ne mora da se raspíše tender, a koji je, kada je reč o radovima, od 2020. godine tri miliona dinara. Kao što se može videti u ovde opisanom slučaju, četiri od pet ugovorenih poslova ugovoreni su za cenu koja je zanemarljivo niža od tri miliona dinara.

Zloupotrebe u javnim nabavkama koje su otkrivene u ovom slučaju, nipošto nisu jedinstven slučaj, što pokazuje analiza koju je sprovela Transparentnost Srbija.

Od ukupno 363 nabavke radova koji su u Srbiji ugovoreni kroz javne nabavke od početka 2024. do 5. jula, a čija je vrednost između 2 i 4 miliona dinara, samo 6,5% čine ugovori čija je vrednost iznad praga za sprovođenje tendera. S druge strane, statistički bi bilo opravdano očekivati da su naručioci imali jednaku potrebu za radovima u vrednosti između 2 i 3 miliona, kao i za onima čija je vrednost između 3 i 4 miliona dinara.

Da je reč o "štelovanju" procenjene vrednosti nabavke kako bi se izbeglo stvarno nadmetanje, još rečitije pokazuje to što je gotovo polovina ovih nabavki (48.5%) ugovorena za vrednost između 2,9 i 3 miliona dinara (statistički očekivano bi bilo da njihov udeo bude samo 5%), dok u prvoj sledećoj grupi (između 3 i 3,1 milion dinara) nije ugovorena nijedna.

Štaviše, 13,8% nabavki je ugovoreno u vrednosti koja je manje od hiljadu dinara ispod granice za sprovođenje tendera.

Sve to jasno ukazuje da bi ispitivanje da li su javne nabavke čija je vrednost blizu pragova bile nameštene trebalo vršiti sistematski, a ne samo u slučajevima kada postoje dokazi o trgovini uticajem, zloupotrebi ili primanju mita.

Objedinjena skupštinska rasprava o nepovezanim aktima

23. jula 2024.

Aktuelni saziv Narodne skupštine je nastavio onako kako je prethodni saziv završio – protivpravnim objedinjavanjem rasprave o šezdeset tačaka dnevnog reda. Poslovnik (član 157. st. 2.) dopušta tu mogućnost, ali samo ako je reč o zakonima koji su „međusobno uslovljeni ili su rešenja u njima međusobno povezana“.



Skupštinska većina je izglasala da se vodi



objedinjena rasprava u načelu o „Deklaraciji o zaštiti nacionalnih i političkih prava i zajedničkoj budućnosti srpskog naroda“, povećanju takse za RTS, zabrani davanja u zakup stanova koje su pod povoljnijim uslovima dobili pripadnici službi bezbednosti, zakona koji odobravaju zaduživanje za razne projekte, o izboru guvernera Narodne banke i članova Fiskalnog saveta, zaključcima povodom izveštaja nekoliko državnih organa i izboru članova skupštinskih odbora.

Usled toga će i poslanicima i građanima ostati znatno manje vremena da razmotre opravdanost predloženih akata, od kojih mnogi imaju veze sa javnim nabavkama.

Na dnevnom redu se našao predlog autentičnog tumačenja međudržavnog sporazuma između Španije i Srbije, koji ne samo da je štetan, jer isključuje primenu Zakona o javnim nabavkama, već je i pravno nemoguć, na šta smo upozorili kada je o predlogu za donošenje tog tumačenja raspravljao Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Početkom aprila je sazvana hitna sednica tog Odbora, kako bi se predložilo autentično tumačenje, navodno radi sprečavanja štetnih posledica koje ni jednom rečju nisu bile obrazložene. Odredba koja se „tumači“ (član 2. Sporazuma) uopšte ne sadrži pravila o nabavkama, dok se u članu 1. predviđa primena zakona Srbije i Španije. Stoga ne postoji ni jedan način da se norma „protumači“ tako da se Zakon o javnim nabavkama ne primenjuje. Transparentnost Srbija je zbog čestih zloupotreba ove vrste i zbog nedovoljnih garancija za očuvanje jedinstva pravnog poretka pre dve godine podnela inicijativu za ocenu

ustavnosti odredaba Zakona o Narodnoj skupštini i Poslovnika skupštine koje se odnose na autentična tumačenja. Ustavni sud o ovom važnom pitanju nije doneo odluku, niti je išta preduzeo nakon što se Narodna skupština nije izjasnila o podnetoj inicijativi u ostavljenom roku.

Neki od zakona koji bi trebalo da odobre zaduživanje odnose se na projekte na kojima se izvođači biraju bez primene Zakona o javnim nabavkama (npr. beogradski metro, put Ruma – Šabac, Nacionalni stadion). Duža skupštinska rasprava bi omogućila da se bolje sagleda da li su ova dodatna zaduženja neophodna ili su u vezi sa time što odsustvo konkurencije utiče na porast cene radova, ali i u svetlu nedavno objavljenog izveštaja Fiskalnog saveta o politici javnih ulaganja.

Skupština će takođe odlučivati o izmenama zakona koji je omogućio kupovinu stanova pripadnicima službi bezbednosti pod povoljnijim uslovima od tržišnih. Ovaj zakon iz 2018. je više puta menjan, jer su predlagači tek naknadno uočavali nedostatke koji su se mogli predvideti i ranije. Podsećamo da je i ovaj zakon poremetio sistem javnih nabavki jer su bezrazložno propisane posebne procedure umesto redovnih. Srećom, to nije imalo za rezultat potpuno isključenje konkurencije, kao što je slučaj sa nabavkama na osnovu međudržavnih ugovora ili njeno bitno ograničavanje, kao što je slučaj sa nabavkama koje se sprovode na osnovu drugih „posebnih zakona“.

Konferencije

Javni resursi nisu dovoljno zaštićeni

9. jula 2024.

Javni resursi nisu dovoljno zaštićeni. Tamo gde postoji dobra zakonska rešenja, „škripi“ primena ili rasipanje olakšavaju specijalni zakoni i posebni mehanizmi za kojim posežu državni organi, ukazano je na konferenciji "Rasipanje javnih resursa i kako ga sprečiti" koju su zajedno organizovali Transparentnost Srbija i Centar za istraživačko novinarstvo Srbije.



Konferencija je završni događaj 18-mesečnog projekta "Spasavanje javnih resursa – Brod koji tone" koji je realizovan u okviru MATRA programa Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije. Ambasador Holandije u Srbiji i Crnoj Gori Joost Reintjes u uvodnom pozdravu zahvalio je civilnom sektoru na dobrinosu vladavini prava.

Predstavnici Transparentnosti Srbija Nemanja Nenadić i Zlatko Minić govorili su o aktivnostima TS tokom projekta, nehanizmima rasipanja resursa, ali i načinima da se ono spreči.

Aktivnosti CINS-a predstavila je direktorka Milica Šarić, a Anđela Joavnović predstavila je online igru „Kako namestiti javnu nabavku – Dobar, loš, korumpiran“ nastalu u okviru projekta.

Specijalni savetnik u Fiskalnom savetu Marko Milanović govorio je o izveštaju Fiskalnog saveta o upravljanju kapitalnim projektima. Javne investicije su jedan od širih društvenih fenomena u Srbiji, za njih se svake godine izdvaja pet milijardi evra, ili 7,5 odsto bruto domaćeg proizvoda, a pri tome se zaobilazi zakonska regulativa i javnost nije dovoljno upoznata sa time, kako i gde odlaze ogromna sredstva, izjavio je Milanović. On je istakao da se radi o ogromnom iznosu, a da je nepoznata struktura investicionih

planova, kao i iznosi projekata, i da bi zato zaobilaženje zakonske regulative trebalo da se svode na minimum, što u Srbiji nije slučaj. Milanović je rekao da u periodu pre 2018. godine glavni problem nije bio nedostatak projekata, ni finansiranje, nego što se ni ti planovi niskih investicija nisu ispunjavali. Sada imamo tri puta veće investicije nego tada, ali država nije rešila sistemske probleme, nego je iznašla mehanizme da se propisi zaobiđu, ukazao je on. Kao primere tog zaobilaženja Milanović je naveo bilateralne sporazume sa pojedinim državama, od kojih se uzimaju krediti i dogovaraju izvođači radova, razni "leks specijalisi" kojima se derogira sistem javnih nabavki, kao i razni propisi kojima se neki projekti proglašavaju da su od javnog značaja, čime se izbegavaju sve zakonske regulative.

Nemanja Nenadić je naveo da je u tradiciji zaobilaženja Zakona o javnim nabavkama kroz odredbe posebnih zakona, zapaženo mesto pripalo Zakonu o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe Ekspo 2027. Radovi za izgradju izložbenog prostora za Ekspo 2027, objekti za smeštaj učesnika i posetilaca, kao i Nacionalnog stadiona i prateće infrastrukture, biće ugovoreni bez primene Zakona o javnim nabavkama, podsetio je Nenadić.

Državni sekretar u Ministarstvu pravde Biljana Šćepanović rekla je da rasipanje javnih resursa dovodi do značajnih gubitaka novca, čime se narušava poverenje građana u institucije, ali i do neravnomernog socijalno-ekonomskog razvoja društva, zbog korupcije i bogaćenja. Ona je navela da je formirana radna grupa za izradu antikorupcijske strategije u oblasti javnih finansija identifikovala 13 rizičnih oblasti u kojima se rasipaju javna sredstva, a među njima su zdravstvo, obrazovanje, poreski sistem, carina, javne nabavke, policija, finansiranje političkih stranaka. Ta strategija je, prema njenim rečima, trebalo da bude usvojena do kraja prošle godine, ali je sve odgođeno zbog izbora, i očekuje se da to bude uskoro.

Šćepanović je precizirala da strategija predviđa izmene više zakona, kao i poboljšanje normativnih okvira, ali i izmene u konkursima za zapošljavanje u javnoj upravi i lokalnim samoupravama i unapređenje transparentnosti u svim procesima javnih nabavki.

Analize i dokumente nastale u okviru ovog istraživanja možete preuzeti [sa sajta TS](#).

Saopštenja

Antikorupcijska strategija posle pet i po godina – očekivanja i nedostaci

26. jula 2024.

Iako je nesumnjivo dobra vest da je Srbija posle pet i po godina od isteka prethodne dobila novu antikorupcijsku strategiju, ovaj planski dokument, čak i ako se bude u potpunosti poštovao, ne pruža dovoljne garancije za otklanjanje nekih od glavnih uzroka korupcije – ocenjuje Transparentnost Srbija.

Merilo za ostvarivanje opšteg cilja Strategije je porast Indeksa percepcije korupcije Transparency International sa ovogodišnjih 36, na 43 poena do kraja 2028. Upitno je da li će i ovaj, ne naročito ambiciozan cilj (reč je o globalnom proseku, dok je prosek Evrope čak 57), biti dostižan na osnovu mera koje su planirane. Još snažniji pokazatelj nedovoljne ambicioznosti jeste to što Vlada Srbije planira da do kraja 2028. ispuni samo 35% preporuka GRECO koje se odnose na suzbijanje korupcije u izvršnoj vlasti i policiji. Reč je inače o obavezama koje je Srbija inicijalno trebalo da ispuni još krajem prošle godine, a novi rok dobijen od GRECO je kraj 2026.

U pripremi Strategije, tokom proleća 2023, izrađeno je više kvalitetnih analiza rizika za pojedine oblasti, ali je samo deo tog materijala uzet u obzir pri izradi ovog akta. Takođe, prošlog leta je organizovana javna rasprava o prvom nacrtu, ali izveštaj sa te javne rasprave, suprotno zakonskoj obavezi, do danas nije objavljen, tako da su učesnici ostali bez odgovora zbog čega njihovi predlozi nisu prihvaćeni. S druge strane, primetno je da su u konačnom tekstu Strategije uvažene neke od primedbi koje je dala Evropska komisija, pa se ovaj dokument osvrće na prelazna merila iz Poglavlja 23 i preporuke GRECO.

Transparentnost Srbija je u procesu izrade i na javnoj raspravi iznela brojne predloge koji su mogli značajno da doprinesu kvalitetu ovog akta. Osnovni je bio da ovu Strategiju, kao i prethodne (iz 2005. i 2013) donese Skupština, a ne Vlada. Samo na taj način je Strategija mogla da predvidi obaveze za sam parlament, predsednika Republike, nezavisne državne organe i pravosuđe, kao i da predvidi promene u Ustavu koje bi bile od značaja za borbu protiv korupcije. Naravno, ni to ne bi predstavljalo garanciju da će Strategija zaista biti poštovana, kao što se pokazalo u periodu 2014-2019, kada je Agencija za sprečavanje korupcije redovno obavestavala Skupštinu o tome šta (ni)je urađeno, ali parlament zbog toga nikoga nije pozvao na odgovornost.

Kad je reč o represiji korupcije, nije pomenut ključni nedostatak sadašnjeg sistema – situacija u kojoj bez odgovora javnog tužilaštva ostaju brojne sumnje na korupciju iznete u javnosti, čak i kada su bile dokumentovane.

Koliki će biti dometi ovog dokumenta zavisice u prvom koraku od kvaliteta akcionih planova. Trenutno je planirano da prvi bude donet za 90 dana. Na prošlogodišnjoj javnoj raspravi je, zajedno sa Strategijom bio i Akcioni plan za prvu godinu koji je imao brojne nedostatke. Između ostalog, i kada je bila prepoznata potreba za poboljšanjem pojedinih zakona, te izmene su bezrazložno odlagane. Takođe, obim izmena propisa je bio vezan za sadržinu analiza, u čijoj izradi nije bilo jasno predviđeno učešće javnosti.

Propuštene prilike za prevenciju korupcije u izvršnoj vlasti i policiji

5. jula 2024.

Ocena GRECO-a da je Srbija za dve godine ispunila samo jednu od 24 preporuke iz petog kruga evaluacije dovodi u pitanje postojanje strateškog opredeljenja i volja za suzbijanje korupcije, ali i potvrđuje nalaze TS sa početka ove godine.

Nedovoljno postupanje vlasti je još teže razumljivo, kada se uzme u obzir da je ispunjenje svih preporuka GRECO navedeno kao jedan od glavnih zadataka u izveštaju Evropske komisije za Srbiju iz novembra. Štaviše, u ekspezu novog predsednika Vlade ove obaveze Srbije se uopšte ne pominju, niti planovi da se u vezi sa njima nešto učini.

Ovaj krug evaluacije odnosi se na sprečavanje korupcije u vrhu izvršne vlasti i policiji, a mnoge od preporuka su veoma značajne, naravno, kad bi zaista bile ispunjene.

Iako se kao razlog za neispunjavanje pojedinih preporuka navodi to da nacrti izmena zakona na kojima se radilo (Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o unutrašnjim poslovima), još nisu usvojeni, to sigurno ne može biti opravdanje kod mnogih preporuka. Nije postojala ni jedna pravna prepreka da Vlada i sva ministarstva objave informacije o tome ko su posebni savetnici, da se svi zakoni iznose na javnu raspravu, da Vlada izabere nedostajuće članove Saveta za borbu protiv korupcije i počne da razmatra izveštaje ovog tela ili da direktor Agencije predvidi u planu kontrole izveštaja o imovini i prihodima proveru podataka koje su dostavili najviši funkcioneri izvršne vlasti - novi ili odlazeći članovi Vlade i predsednik Republike.

U kontekstu brojnih sumnji na skrivene uticaje na odluke koje predlaže izvršna vlast, naročito zabrinjava to što nije bilo nikakvog pomaka kada je reč o većoj javnosti lobiranja, niti unapređenja zaštite pravna na pristup informacijama koje se traže od Vlade Srbije. U vezi sa poslednjim pitanjem podsećamo da TS već sedam godina vodi upravne sporove protiv Vlade Srbije zbog upornog i neosnovanog odbijanja da se obelodani studija opravdanosti koncesije za beogradski aerodrom.

Inicijative i analize

Predlog za dopunu nacrtu Akcionog plana Medijske strategije

4. jula 2024.

Transparentnost Srbija je iskoristila mogućnost da Ministarstvu informisanja i telekomunikacija dostavi predlog za dopunu nacrtu Akcionog plana Medijske strategije za 2024-2025. godinu.

Pored podsećanja na nalaze iz studije o Sistemu društvenog integriteta, naši predlozi obuhvataju sledeće:

Da se predvide izmene zakona koje bi sprečile diskriminaciju medija od strane javnih funkcionera (npr. odbijanje izjave na konferenciji za štampu), jer postojeće norme za to očigledno nisu dovoljne.

Da se dopuni Zakon o javnom informisanju i medijima pravilima o nabavci usluga oglašavanja javnog sektora. Pravila bi trebalo da spreče rasipanje javnih resursa zarad kupovine medijskog uticaja i da obezbede da se odabir medija vrši u konkurentnom postupku i na osnovu relevantnih kriterijuma. Izmene su takođe hitno potrebne zbog učestale pojave da se kroz pojačane nabavke medijskih usluga i istovremeno smanjenje izdvajanja za medijske konkurse, novac dodeljuje medijima koji zbog kršenja profesionalnih standarda ne bi mogli da ga dobiju na konkursima.

Da se predvidi način praćenja drugih ugovornih angažmana između medija i javnog sektora (poput „ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji).

Da se kroz Zakon o javnom informisanju urede pravila u vezi sa donacijama i sponzorstvima između javnog sektora i medija

Da se precizira način na koji će se pratiti ima li napretka u ostvarivanju prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Da se kroz izmene Zakona o elektronskim medijima obezbedi da REM blagovremeno pokreće postupke u svim slučajevima kada uoči kršenje zakona. Glavni problem na koji smo ukazali jeste to što trenutno pokretanje postupaka zavisi od toga da li će i kada nalazi Službe REM biti stavljeni na dnevni red Saveta tog tela.

Da se propiše način praćenja da li organi vlasti ispunjavaju svoju obavezu objavljivanja podataka u mašinski čitljivom obliku. Iako ova obaveza postoji već šest godina, trenutno ni jedan državni organ ne vrši nadzor nad njenom primenom.

Svi predlozi koje je TS dostavila se mogu preuzeti [sa sajta TS](#).

Gradski propisi nedovoljno štite od korupcije

1. jula 2024.

Analiza 60 gradskih propisa, koju je sprovedla Transparentnost Srbija, pokazala je da svi sadrže koruptivne rizike, i da su neki od njih takvog karaktera da mogu prouzrokovati ozbiljnu štetu gradskom budžetu i imovini. Da bi se ta šteta sprečila, naročito je bitno poboljšati pravila o raspolaganju gradskom imovinom i finansiranju projekata nevladinih organizacija, ali i o učešću javnosti u odlučivanju o budžetu i donošenju propisa.

Pored nedostataka u samim propisima, u nekim gradovima bitni akti uopšte nisu ni doneti. Tako, čak 58% gradova u Srbiji nije uredilo javnu raspravu u pripremi svojih propisa i budžeta, a jedna četvrtina nema akt koji uređuje sva pitanja vezana za pribavljanje, raspolaganje i upravljanje javnom svojinom.

Kod raspolaganja javnom svojinom uočene su brojne pravne praznine, odsustvo rokova i nedovoljna transparentnost. Kriterijumi za izbor članova komisije koje odlučuju o raspolaganju javnom svojinom gotovo nigde nisu propisani, način odlučivanja u komisijama nije precizno uređen, kao ni rokovi za postupanje. Ipak, najveći koruptivni potencijal predstavljaju norme koje omogućavaju diskreciono odlučivanje kod umanjenja zakupnine do 50% u odnosu na redovnu cenu.

Tek 35% gradova je donelo opšti akt o finansiranju udruženja na konkursima, dok su drugi doneli posebne odluke za razne kategorije (npr. socijalna zaštita, sport, verske zajednice). I kada postoji akt, u izrazitoj su manjini gradovi koji unapred precizno uređuju kriterijume i način njihovog vrednovanja, već ostavljaju da se odrede za svaki konkurs, što olakšava da se oni prilagode „poželjnim“ dobitnicima. Štaviše u 20% slučajeva je ostavljena mogućnost da se novac iz gradskih budžeta dodeli „naročito važnim“ projektima bez ikakvog konkursa.

Kvalitet gradskih propisa je najbolji u situacijama kada su korišćeni modeli akata Stalne konferencije gradova i opština (SKGO). Pokazalo se, međutim, da to nije dovoljna garancija, jer je većina gradova model korigovala u pravcu smanjenja prava učesnika, naročito kroz skraćenje roka za javnu raspravu.

U analizi gradskih propisa korišćena je Metodologija koju je propisala Agencija za sprečavanje korupcije. Prema aktuelnim odredbama Zakona o sprečavanju korupcije postoji obaveza ministarstava da zatraže od Agencije analizu koruptivnih rizika, ali samo u pripremi nacrtu zakona u pojedinim oblastima. Kada je reč o propisima na lokalnom nivou, takva obaveza ne postoji.

Detaljnije [na sajtu TS](#).

Mediji

GRECO – pokušaji opravdanja i štetne posledice kašnjenja

Peščanik, Nemanja Nenadić, 8. jula 2024.

Čitaoce medija koji su prvog dana izvestili verovatno se nisu začudili zbog toga što je prema oceni GRECO od 21. juna 2024. Srbija za dve godine, u ostavljenom roku ili nakon njega, ispunila samo jednu od 24 preporuke. Znalo je da bude i gore. Ostaje samo da se vidi koju će strategiju izveštavanja primeniti režimski mediji. Prve večeri je to bilo ignorisanje, ali možda do sutra bude osmišljena neka kreativna matematika (npr. „45% preporuka ispunjeno potpuno ili delimično već u prvom roku“) ili iskazivanje „čvrstog opredeljenja“ da se sve ispuni umesto bilo kakvog obrazloženja zbog čega već nije.



Teme ovog kruga evaluacije su bile zanimljive - sprečavanje korupcije u vrhu izvršne vlasti i policiji, a mnoge od preporuka su veoma značajne, naravno, kad bi zaista bile ispunjene. Transparentnost Srbija je pre četiri meseca objavila analizu, koja je predvidela ovakav ishod. Vredi ipak pogledati šta su predstavnici naše države predstavili u Strazburu i šta se može zaključiti iz izveštaja o tome koliko će GRECO insistirati na primeni.

Teško je reći koliko je vlastima u Srbiji sve ovo bitno. Ako bi se gledalo šta piše i traži Evropska komisija, trebalo bi da bude, jer se puno poštovanje svih GRECO preporuka navodi u čak dva od četiri prioriteta za borbu protiv korupcije. Antikorupcijska strategija, čije je usvajanje najavljeno još za „mandata“ tehničke vlade, još nije usvojena. A i da jeste, pitanje je da li bi ovde bila od koristi – njen predlog iz avgusta 2023. imao je za petogodišnji cilj ispunjenje tek 35% preporuka. Najzad, mandatar je u svom ekspozu izbegao da pomene da ove obaveze uopšte postoje, da ne govorimo o bilo kakvim planovima da se one ispune.

Izvršna vlast

Kad je reč o proveru integriteta ministara pre imenovanja, pre stupanja na funkciju, radi utvrđivanja mogućih sukoba interesa, koje nije bilo ni prilikom izbora Vučevićeve Vlade, naše vlasti su ukazale na postojeće propise, kao da oni nisu već bili poznati evaluatorima kada su dali ovu preporuku, pa je ocena, očekivano, negativna.

Sličan pristup je i kod druge preporuke – GRECO traži proveru integriteta kod savetnika predsednika Republike i u Vladi, predstavnici naše države odgovaraju: „prošli su obuku“.

Na zahtev da se na sajtu objave makar imena savetnika, GRECO navodi da ih je pronašao kod predsednika (uz napomenu da je za sve dat potpuno isti opis zadataka), ali ne i u Vladi Srbije. Kakvo je bilo stanje krajem prošle godine kada je reč o savetnicima po ministarstvima, videćete u analizi TS.

Zanimljiv je podatak iz izveštaja o četvrtoj preporuci/prva tačka (da se uredi sukob interesa kod savetnika i šefova kabineta).

Navodno, izmene Zakona o sprečavanju korupcije nisu predložene zato što je Vlada bila u tehničkom mandatu, a potom zato što je i ODIHR preporučio da se isti zakon menja, pa da to treba učiniti odjednom. Šta je problem sa tom „odbranom“? Preporuke ODIHR o funkcionerskoj kampanji i dužnosti Agencije da postupa po službenoj dužnosti postojale su u veoma sličnom obliku i posle izbora iz 2017, 2020, 2022 i mogle su od početka da budu uključene u nacrt izmena zakona, a TS je to i predlagala. Izveštaj za javne rasprave o ovom nacrtu nije objavljen ni posle 10 meseci (rok je 15 dana).

U okviru iste ove preporuke, pod tačkom tri, GRECO se zainatio da traži kodeks ponašanja za predsednika Republike, ne prihvativši odgovor koji se tiče kodeksa za službenike u predsedništvu. Kad je reč o Vladi, nije bilo ni pokušaja da se GRECO uveri da je nešto rađeno.

Kada je reč o Savetu za borbu protiv korupcije (preporuka br. 5), i pored toga što se našlo materijala za ocenu da je preporuka „delimično ispunjena“, podseća se na dve ključne stvari – da Savet radi u nepunom sastavu i da Vlada ne ignoriše njegove izveštaje.

Za preporuku broj 7 se nije moglo naći baš ništa što bi dovelo do toga da ocena bude „delimično ispunjeno“. Zadatak je bio da se građanima pruži mogućnost za žalbu Povereniku kada Vlada ili predsednik ignorišu ili odbijaju njihove zahteve za pristup informacijama. Ministarstvo državne uprave obaveštava da „izmene ovog zakona nisu trenutno planirane“. Koliko je sadašnji sistem pravne zaštite neefikasan, možete se uveriti iz procesa koji TS vodi protiv Vlade Srbije već sedmu godinu (studije opravdanosti koncesije za beogradski aerodrom).

Osma preporuka je tražila da se o svim vladinim predlozima zakona sprovede javne konsultacije i da obrazloženje sadrži informacije o svim koracima zakonodavnog postupka. Kratko i jasno, GRECO „žali zbog odsustva bilo kakvog napretka u povećanju transparentnosti procesa donošenja zakona u izvršnoj vlasti“.

Ista je stvar i sa devetom preporukom – da se pojam lobiranja proširi na „kontakte sa najvišim funkcionerima izvršne vlasti, bez obzira da li su formalizovani ili ne“ i da se javnosti „obelodane učesnici i teme o kojima se raspravlja“ u susretima najviših funkcionera izvršne vlasti i lobista ili trećih lica (to jest, onih koji lobiraju, a zakon ih ne prepoznaje kao lobiste). Ministarstvo pravde ovim povodom „planira da formira radnu grupu“. U međuvremenu, umesto da na sajtovima državnih organa možemo pročitati zvanične informacije o tome, o tome ko je i za kakve odluke (uspešno) lobirao, u javnosti se i dalje zaključuje na osnovu ponašanja državnih funkcionera, kao u „litijumskoj“ priči koja se ovih dana zahuktala u punom mahu ili u slučaju prošlogodišnje izmene pravila o konverziji zemljišta.

O internim revizijama u ministarstvima govori preporuka broj deset. Navode se razni statistički podaci iz kojih se ne može zaključiti da je stanje išta bolje nego ranije, i da je samo sedam ministarstava imalo zakonski minimum zaposlenih revizora. Ipak, ocena je „delimično ispunjeno“.

Pošto zakon nije izmenjen, ocena „nema napretka“ je data po preporukama u kojima bi savetnici i šefovi kabineta ministara trebalo da otkriju sukob interesa, ili da imaju neka ograničenja u poslovanju nakon što napuste taj posao.

Preporuka broj 13 traži da izveštaji o imovini i prihodima lica na „najvišim izvršnim funkcijama“ budu predmet „redovne suštinske kontrole“ i da Agencija za sprečavanje korupcije ima kapacitete za tu svrhu.

U vezi sa tim Agencija izveštava da je u 2023 predviđena kontrola 66 takvih izveštaja a u ovoj godini čak 131. Od kud ih toliko uopšte? Odgovor je jednostavan – na spisku za proveru su navedeni brojni pomoćnici ministara (to jest, u srpskom slučaju, vršioci dužnosti). GRECO to ne smatra dovoljnim, a i kako bi, kada na spisku nema ni sadašnjih ni doskorašnjih članova Vlade, o predsedniku Republike da i ne govorimo.

Da li će izveštaji najviših funkcionera izvršne vlasti uopšte biti kontrolisani, zavisi od godišnjeg plana kontrole koji donese direktor Agencije (ili postupanja po nečijoj prijavi zbog kršenja propisa). Zakon ne sadrži obavezu da tim planom svake godine, ili u bilo kom drugom vremenskom periodu, budu obuhvaćeni i ovi funkcioneri. U praksi, mnogi od najviših funkcionera izvršne vlasti nisu bili predmet kontrole već godinama.

Plan provere za 2023. obuhvata državne sekretare u ministarstvima. U planu za 2022. takođe je bilo obuhvaćeno nekoliko državnih sekretara. Plan za 2021. nije obuhvatio lica sa vrha izvršne vlasti, kao ni onaj iz 2020. Plan za 2019. godinu je imao fokus na javnim preduzećima, dok su 2018. kontrolisani državni sekretari i pomoćnici ministara. Idući unazad, članovi Vlade se mogu pronaći u planu kontrole tek 2017, kada je bilo kontrolisano četvoro ministara. U 2016. je fokus bio na lokalnoj samoupravi, tokom 2015. je proveravano petoro tadašnjih ministara, dok su svi bili podvrgnuti kontroli poslednji put pre deset godina, 2014. Prvi objavljeni plan kontrole, iz 2013, obuhvatao je poslanike i pravosuđe. Ni u jednoj od godina direktori Agencije nisu planirali da kontrolišu izveštaje o imovini i prihodima predsednika Republike ili njegovih savetnika.

Kada je reč o kapacitetima Agencije, po novoj sistematizaciji se planira deset službenika koji bi vršili preliminarnu formalnu proveru (blagovremenost i potpunost izveštaja), a pet za vršenje provere tačnosti podataka iz izveštaja. Pominju se i razne obuke kao i sporazumi o saradnji sa Katastrom, APR, Upravom za sprečavanje pranja novca. GRECO pohvaljuje povećanje broja službenika (sa 6 na 15), i upozorava na potrebu nadzora nad njihovim radom.

U pogledu preporuke GRECO o imunitetu članova Vlade za koruptivna krivična dela, predstavnici Srbije su ukazali da je ona suprotna Ustavu. GRECO podseća da je u nekim državama upravo kroz ustavne amandmane rešavano ovo pitanje. Koliko je neobična primedba naših zvaničnika, može se zaključiti i iz toga što je najveći deo preporuka iz prethodnog kruga evaluacije realizovan upravo kroz izmene Ustava u oblasti pravosuđa.

Nije bilo pokušaja da se proširi nadležnost Tužilaštva za organizovani kriminal na predsednika države, niti su realizovane namere da se povećaju kapaciteti tog tužilaštva.

Policija

GRECO konstatuje da nema strateškog dokumenta za sprečavanje korupcije u policiji, pozdravlja usvajanje Kodeksa policijske etike, i traži da izrade smernice za njegovu primenu. Pozdravlja nameru uspostavljanja Komisije za policijsku etiku (navodno osnovana u martu, ali bez traga na internetu).

Ništa nije ispunjeno kada je reč sprečavanju političkih postavljenja u vrhovima policije, niti kada je reč o konkursu za direktora policije. Isto važi i kada je reč o institucionalnom sistemu „rotacije“ policijskih službenika na poslovima koji su izloženi riziku od korupcije i provere dodatnog rada policijskih službenika

Za novi Zakon o unutrašnjim poslovima se kaže da bi trebalo da reši pitanje bezbednosnih provera policijskih službenika, kao i istrage nedoličnog ponašanja i pritužbi na rad policije.

Jedina preporuka koja je potpuno ispunjena jeste formiranje tela koje je zaduženo za evidentiranje poklona koje prime policijski službenici i što je internim aktom dopušteno da tokom jedne godine zadrže samo poklone vrednosti 10% mesečne zarade u Republici. Kako GRECO ukazuje, ranije se taj iznos računao u odnosu na prosečnu godišnju zaradu, pa je bio znatno veći.

„Svest o zaštiti uzbunjivača“ se, kako izveštava MUP, jača kroz obuke službenika. GRECO primećuje da od osnivanja tela koje je zaduženo u MUP da se bavi ovim pitanjima „nisu dati statistički podaci o broju uzbunjivača kojima su izrečene mere zaštite“. Sve i da su statistike prikazane, veliko je pitanje koliko bi bile potpune. Tu bi sigurno bili prikazani neki od slučajeva tzv. unutrašnjeg uzbunjivanja (npr. policijski službenik ukazuje unutrašnjoj kontroli na zloupotrebe pretpostavljenog ili kolege), ali ne i slučajevi gde je uzbunjivač sa nekim informacijama izašao direktno u javnost (kao u primeru Katarine Petrović iz Valjeva). Štaviše, izgleda da u tom predmetu nije ni mogao biti primenjen mehanizam zaštite uzbunjivača koji predviđa aktuelni Zakon, a ako je i bilo pokušaja da se to učini, u svakom slučaju nije sprečeno ili odloženo krivično gonjenje dok se ne utvrdi da li je reč o uzbunjivanju koje zakon štiti.

Sledeći rok

Šef delegacije Srbije (trenutno: direktor Agencije, Dejan Damjanović) trebalo bi da obavesti GRECO o tome šta je od svega ovoga učinjeno do 31.12.2025. Na neke od stvari može i direktno da utiče – na primer, time što bi izmenio plan kontrole izveštaja o imovini i prihodima funkcionera, tako da obuhvati najviše funkcionere u izvršnoj vlasti.

Nove ocene GRECO ćemo moći da pročitamo tek za dve godine. One će sigurno biti bolje od sadašnjih, jer je malo verovatno da baš ništa neće biti učinjeno u međuvremenu. Na primer, verovatno će postati vidljivo ko su sve savetnici u Vladi i ministarstvima i ko se uopšte prihvata takve obaveze u novom pravnom režimu (prijavlivanje sukoba interesa). S druge strane, vrlo je malo verovatno da će svi uticaji na donošenje propisa biti obelodanjeni ili da će Vlada posle četvrt veka početi zaista da razmatra izveštaje svog Saveta za borbu protiv korupcije.

Nemanja Nenadić za [Peščanik](#)