

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
Одбор за финансије, републички буџет и
контролу трошења јавних средстава
Трг Николе Пашића 13
11000 БЕОГРАД**

-Верољуб Арсић, председник Одбора-

Предмет: Иницијатива за благовремено разматрање извештаја о раду независних државних органа и регулаторних тела за 2021. годину са предлозима закључака поводом тих извештаја

Поштовани господине Арсићу,

У нади да ће међу најважнијих циљевима новог сазива Народне скупштине бити даље унапређење и повећање јавности рада и јачање контролне улоге Народне скупштине, Транспарентност Србија Вам се обраћа, имајући у виду кључну улогу надлежних скупштинских одбора, са иницијативом за предузимање конкретних мера и активности Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава (у даљем тексту: Одбор), за које сматрамо да могу допринети остварењу горе наведених циљева.

У досадашњем раду Народне скупштине највећу препреку остваривању поменутих циљева представљала је чињеница да извештаји независних државних органа, регулаторних тела и органа државне управе нису разматрани уопште, да су разматрани са великим закашњењем или да поводом њих нису доношени закључци чија би примена водила решавању проблема на које се указује у извештајима. Надамо се да ће актуелни сазив Народне скупштине обезбедити већи ниво корисности ових извештаја, како за само законодавно тело, тако и за грађане Србије.

Предуслов за то је да ове извештаје прво размотре надлежни скупштински одбори и да поводом њих предложе одговарајуће закључке. На основу одредаба члана 237. ст. 2. Пословника Народне скупштине, рок за разматрање извештаја независних државних органа, регулаторних тела и органа државне управе истекао је 30 дана након њиховог подношења, што је према јавно доступним подацима за Извештај о раду Државне ревизорске институције за 2021. годину био 28. март 2022. године, за Извештај Канцеларије за јавне набавке о спроведеном мониторингу за 2021. годину био 29. март а за Извештај о раду Агенције за спречавање корупције за 2021. годину био 30. март 2022. године¹. Како ове рокове није било могуће поштовати из објективног разлога, неопходно је да њихово разматрање буде приоритет у раду Одбора, односно да Одбор

¹<http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8-%D1%83-%D1%81%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B2%D1%83-%D0%BE%D0%B4-3-%D0%B0%D0%B2%D0%B3%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0-2020.4683.html>

разматрању поменутих извештаја приступи одмах, имајући у виду да је већ одржана прва седница на којој сте Ви изабрани за председника Одбора².

Транспарентност Србија је и ранијих година, када је Одбор расправљао о извештајима независних органа давала конкретне предлоге закључака које треба усвојити након њиховог разматрања³. Ово смо чинили и чинимо зато што годинама свакодневно пратимо стање у појединим областима на које се односе извештаји⁴.

Такође смо предложили да се на системски начин уреди праћење спровођења закључака Народне скупштине⁵, што су Министарство правде, Влада и Народна скупштина прихватиле, тако што су укључиле ову меру у Националну стратегију за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013. до 2018. године (мера 4.7.1)⁶. Међутим, и поред тога што је рок истекао још средином 2015. године, а и сама Стратегија пре четири године, још увек нема системских решења за праћење да ли и како се спроводе закључци које је Народна скупштина усвојила поводом извештаја независних државних органа. У одсуству системских решења, одлучујући значај има квалитет формулисаних закључака које Одбор предлаже поводом појединачних извештаја и спремност Народне скупштине да прати спровођење закључака.

С обзиром на то да према јавно доступним подацима седница Одбора која би била посвећена разматрању поменутих извештаја још увек није заказана, користимо ову прилику да скренемо пажњу на то да предлози закључака не би требало да се сведу само на давање општих оцена о извештају и раду органа о којем је реч. Напротив, утврђивање закључака је најбоља прилика да се законодавна власт упозна са стањем у области на коју се односи извештај и да кроз формулисање конкретних закључака за поступање, како извршне власти, тако и саме Народне скупштине, омогући квалитетније вршење законом прописаних надлежности органа и ефикасније остваривање циљева због којих су закони донети.

У жељи да конструктивним и проактивним приступом допринесемо остварењу тих циљева припремили смо делимичан предлог закључака, на основу главних проблема који се истичу у годишњим извештајима о раду наведених органа и тела за 2021. годину. Иако садржина закључака скупштинских одбора поводом разматрања извештаја није прописана, сматрамо да би у тим закључцима Одбор и Народна скупштина **требало да заузму став поводом сваког од кључних проблема на које указује орган чији се извештај разматра и сваке препоруке коју даје.**

²http://www.parlament.gov.rs/%D0%9F%D1%80%D0%B2%D0%B0_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86a_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%B8%D1%98%D0%B5_45214.43.html

³https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Dopis_Odboru_za_finansije_razmatranje_izvestaja_Agencije_za_sprecavanje_korupcije.pdf

⁴https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Dopis_Odboru_za_finansije_-_Amandmani_na_Zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.pdf

⁵<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Kako%20koristiti%20izvestaje%20nezavisnih%20drzavnih%20organa%20u%20borbi%20protiv%20korupcije%20april%202013.doc>

⁶<https://impravde.gov.rs/files/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B1%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5%20%D1%83%20%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B8%20%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BE%D0%B4%20%D0%BE%D0%B4%202013.%20%D0%B4%D0%BE%202018.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B5.pdf>

Агенција за спречавање корупције

Закон о лобирању, који је донет на препоруку ГРЕКО из четвртог круга евалуације чиме је она формално испуњена, није довео до жељених резултата. Због тога је ГРЕКО у свом извештају за 5. круг евалуације⁷ указао на потребу да се две најкрупније мањкавости тог закона, које су биле видљиве још током његове израде, отклоне. Први недостатак Закона се огледа у чињеници да он уређује само лобирање које се одвија по формалним правилима садржаним у његовим одредбама а не и оно које се одвија кроз неформалне контакте лобиста са председником, премијером, министрима и њиховим саветницима и шефовима кабинета које Закон не препознаје као лобирање. Ништа мањи недостатак Закона јесте то што не постоји обавеза функционера и државних органа да објаве ко им се све од регистрованих и нерегистрованих лобиста обратио. Препоруку за усвајање Закона о изменама и допунама Закона о лобирању који би прописао да подаци из извештаја о раду лобиста и обавештења о лобистичким контактима лобираних лица, као и о евиденцијама органа власти буду јавни, као и прописао и прецизирао обавезу лобираних лица да пријаве лобистичке контакте органима власти у којима или врше јавну функцију или су запослени, односно на други начин радно ангажовани садржи Извештај о раду Агенције за спречавање корупције за 2021. годину⁸. Сличне предлоге је Транспарентност Србија износила и када је Закон доношен али оне нису прихваћене⁹. Због свега наведеног смо предложили да Одбор, предлогом закључка укаже Министарству правде на неопходност да се допуни Закон о лобирању, те да сама Народна скупштина кроз јавно слушање о примени овог закона и на друге начине помогне успешнију примену овог закона и обезбеди већу упознатост јавних функционера и службеника са обавезама које проистичу из тог закона.

У истом Извештају ГРЕКО препоручено је да се у Закону о спречавању корупције уреди сукоб интереса код саветника носилаца највиших јавних функција извршне власти (председника државе, председника Владе и министара) имајући у виду да ограничење за обављање додатних послова и уздржавање од рада на предметима у којима су повезани са странкама тренутно не постоје за ова лица. С обзиром да за саветнике не могу важити исте забране и ограничења као за функционере, Транспарентност Србија сматра да изменама закона треба да буде уређен сукоб интереса у вези са саветовањем, а не постављање забрана које би онемогућиле привремено ангажовање стручњака који не теже за каријером у државној служби. ГРЕКО је указао на потребу и да се обезбеди транспарентност информација о томе ко су све саветници јавних функционера.

И поред тога што је почетком ове године донет нови Закон о финансирању политичких активности неки од кључних проблема су остали нерешени. То се нарочито односи на чињеницу да није примењена ранија препорука ОДИХР-а да се уведе ограничење максималних трошкова кампање по једној изборној листи или кандидату¹⁰. Поред тога, ОДИХР је препоручио да се уреде правила о вођењу кампање „трећих лица“, као и да казне за пропусте у извештајима о трошковима кампање буду делотворне, сразмерне и одвраћајуће и на потребу да се унапреде одредбе Кривичног законика¹¹. Према схватању ОДИХР-а мора се поставити и јасна законска граница између обављања јавне функције и активности у изборној кампањи, и предузети мере

⁷ <https://www.coe.int/en/web/greco/-/fifth-round-evaluation-of-serbia-belgrade-6-10-september-2021->

⁸ https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agenције%20za%20Ospre%C4%8Davanje%20korupције.pdf

⁹ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Amandmani-na-Predlog-zakona-o-lobiranju---Transparentnost-Srbija-oktobar-2018.pdf

¹⁰ <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/326098/IZVESTAJ%20ODIHR.pdf>

¹¹ Ибид

за спречавање злоупотребе положаја и јавних ресурса¹². Између осталог, препоручено је да се забрана медијима да преносе информације о појединим активностима јавних функционера прошири на целу кампању, а не само последњих десет дана¹³. Најзад, ОДИХР је препоручио да се, ради правне сигурности, све неопходне промене у вези са прописима који се тичу избора врше „многа пре следећих избора“, како би се „одговорило на изазове у вези са злоупотребом административних ресурса и приступа медијима и уклониле преостале празнине и нејасне одредбе“ и да то треба чинити „у оквиру инклузивног и транспарентног консултативног процеса“. У својим претходним обраћањима скупштинским одборима Транспарентност је предлагала организовање јавног слушања о изменама Закона о финансирању политичких активности¹⁴. Да је тај предлог био прихваћен, верујемо да би и број непотпуних и неадекватних решења, на које указује ОДИХР био мањи. Стога предлагемо да се Одбор (у сарадњи са Одбором за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу) у најскорије време организује јавно слушање о изменама Закона о финансирању политичких активности и других закона у вези са којима је ОДИХР уочио недостатке, на које би били позвани представници радне група Владе за сарадњу са ОЕБС и КДИЉП (ODIHR), Агенције за спречавање корупције и других релевантних државних органа, представници политичких странака и стручњаци из међународних и домаћих организација за ову област. Напомињемо да се о овом питању не говори у Извештају Агенције за 2021, будући да су препоруке ОДИХР објављене после његовог подношења, али је очигледно реч о теми која је уско повезана са питањем рада Агенције.

Агенција је указала на потребу да овлашћени предлагачи закона треба да доследно и благовремено извршавају обавезу коју имају у погледу достављања нацрта закона Агенцији која даје своје мишљење о процени ризика корупције у законима из области посебно ризичних за настанак корупције. Због чињенице да овлашћени предлагачи претходних година ту обавезу нису поштовали у великом броју случајева, предлагемо да Одбор, односно Народна скупштина, кроз закључке обавезу надлежна министарства, да редовно достављају Агенцији за спречавање корупције нацрте закона ради давања мишљења о ризицима од корупције у прописима, али и да у образложењу предлога закона министарства и Влада Србије наведу на који начин су поступили по препорукама Агенције.

С друге стране, са становишта права на информисање и пуне транспарентности рада Агенције и овлашћених предлагача, проблем представља чињеница да Агенција још увек не објављује своја мишљења о ризицима од корупције у прописима. Стога предлагемо да Одбор, односно Народна скупштина закључком обавезу Агенцију да мишљења о ризицима од корупције које даје овлашћеним предлагачима редовно објављује на својој званичног веб презентацији на одговарајући начин и да их доставља Народној скупштини, како би народни посланици имали могућност да утврде у којој мери су министарства и Влада Србије поштовали препоруке Агенције за отклањање ризика од корупције у прописима.

ЗАКЉУЧАК (предлог)

ПОВОДОМ РАЗМАТРАЊА ИЗВЕШТАЈА О РАДУ АГЕНЦИЈЕ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ ЗА 2021. ГОДИНУ

¹² Ибид

¹³ Ибид

¹⁴ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Dopis_Odboru_za_finansije_razmatranje_izvestaja_Agencije_za_sprecavanje_korupcije.pdf

1. Народна скупштина констатује да је Агенција за спречавање корупције у поднетом Извештају прегледно представила резултате свог рада проблеме са којима се суочава, као и мере и активности које је потребно предузети ради унапређења стања у областима за које је надлежна.
2. Народна скупштина позива Владу да, ради отклањања недостатака у Закону о лобирању и спровођења препорука ГРЕКО и Агенције за спречавање корупције, што пре предложи одговарајуће измене и допуне Закона о лобирању којима ће бити регулисано неформално лобирање и прописано да подаци из извештаја о раду лобиста и обавештења о лобистичким контактима лобираних лица, као и о евиденцијама органа власти буду јавни, као и обавеза лобираних лица да пријаве лобистичке контакте органима власти у којима или врше јавну функцију или су запослени, односно на други начин радно ангажовани.
3. Народна скупштина позива Владу да, ради отклањања недостатака у области сукоба интереса и спровођења препорука ГРЕКО и ОДИХР, што пре предложи одговарајуће измене и допуне Закона о спречавању корупције којима ће бити регулисан сукоб интереса код саветника носилаца највиших јавних функција (председника, премијера и министара), прописана обавеза носилаца највиших јавних функција да обезбеде транспарентност информација о томе ко су њихови саветници, као и измене којима би се додатно унапредила правила о спречавању злоупотребе јавних ресурса.
4. Народна скупштина позива Владу Србије да, у року од 6 месеци, обезбеди да Радна група Владе за сарадњу са ОЕБС и КДИЉП (ODIHR), припреми и спроведе јавну расправу о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности и других закона код којих је то препоручено у коначном извештају Мисије КДИЉП за посматрање избора одржаних 3.4.2022.
5. Народна скупштина позива надлежне одборе и стручне службе Владе да приликом утврђивања предлога закона и других прописа с дужном пажњом размотре мишљења Агенције о процени ризика корупције у законима из области посебно ризичних за настанак корупције.
6. Народна скупштина позива све предлагаче закона и других прописа да, ради благовременог отклањања коруптивних ризика у прописима, приликом доношења нових прописа воде рачуна како о обавези да Агенцији достављају нацрте закона, ради давања мишљења о процени ризика корупције у законима из области посебно ризичних за настанак корупције, тако и о обавези да поступе по препорукама које је Агенција дала у мишљењу;
7. Народна скупштина позива Агенцију за спречавање корупције благовремено и на одговарајући начин на својој званичној веб презентацији објављује мишљења на нацрте закона о процени ризика корупције у законима из области посебно ризичних за настанак корупције и да та мишљења доставља Народној скупштини.
8. Народна скупштина позива Владу да обезбеди довољна материјално-финансијска средства за редован рад Агенције.
9. Народна скупштина се обавезује да ће у оквиру контролне функције над радом Владе доприносити доследном спровођењу закона из ове области.

Државна ревизорска институција

У Извештају о раду Државне ревизорске институције за 2021. годину, у области ревизије правилности пословања, где су субјекти ревизије били, између осталих, Министарство спољних послова, Министарство заштите животне средине, Министарство здравља, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање, Канцеларија за управљање јавним улагањима, виши судови у Београду и Крагујевцу, Јавно предузеће „Градско стамбено“ Београд и Јавно комунално предузеће за јавне гараже и паркиралишта „Паркинг сервис“ Београд, највећи број препорука уа отклањање неправилности дат је у области јавних набавки, односно 58,08% од укупног броја препорука¹⁵.

Утврђене неправилности у јавним набавкама се односе на то да није спроведен поступак јавне набавке, а да при том нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама у укупном износу од 17,67 милијарди динара, да јавне набавке код којих није донет акт о ближем уређењу поступка јавних набавки, или нису планирана, нити опредељена средства за набавке или наведени акти нису објављени у укупном износу од 68,58 милиона динара, да неправилности приликом спровођења поступка јавне набавке у укупном износу од 28,15 милијарди динара, односно да неправилности приликом закључивања уговора у укупном износу од 4,14 милијарди динара, као и да неправилности приликом извршавања уговора у укупном износу од 3,44 милијарди динара¹⁶.

Поред тога, у Извештају су дате и препоруке за измене и допуне постојећег правног оквира. Према њима, неопходно је да се усагласе одредбе Закона о јавном информисању и медијима са одредбама Закона о јавним набавкама због тога што је првим прописано да се средства опредељена за појединачна давања расподељују одлуком руководиоца органа надлежног за послове јавног информисања, која се доноси без спровођења јавног конкурса. Слично томе, неопходно је да се размотри потреба допуне одредби члана 39. Закона о јавним набавкама у смислу обухватања и поверљивости података о личности уређену законом којим се уређује заштита података о личности, имајући у виду да постоје подаци који се привредним субјектима стављају на располагање и представљају пословну тајну и тајне податке у смислу закона којима се уређује заштита пословне тајне и тајност података. Према мишљењу ДРИ, потребно је да се прописима уреди поступање јавних предузећа у ситуацијама када се набавке добара, услуга или радова неопходних за обављање делатности од општег интереса у прописаној динамици, односно динамици која је условљена самом природом делатности од општег интереса, морају покренути пре усвајања програма пословања од стране оснивача и плана јавних набавки, с обзиром да је прописан само рок до ког су јавна предузећа дужна да годишњи програм пословања доставе оснивачу на сагласност али не и рок у коме је оснивач дужан да да сагласност на достављени програм пословања, нити је прописан начин финансирања набавки добара, услуга и радова који су неопходни за обављање делатности од општег интереса ради које је предузеће основано, до доношења Програма пословања.

ЗАКЉУЧАК (предлог) ПОВОДОМ РАЗМАТРАЊА ИЗВЕШТАЈА О РАДУ ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ЗА 2021. ГОДИНУ

¹⁵ <https://www.dri.rs/dokumenti/godisnji-izvestaji-o-radu.93.html>, стр, 34

¹⁶ Ибид, стр. 33

1. Народна скупштина констатује да је Државна ревизорска институција у поднетом Извештају прегледно и свеобухватно представила своје активности проблемима са којима се суочава у свом раду, као и мерама и активностима које је потребно предузети ради унапређења стања и прописа у бројним областима које су биле предмет ревизије.
2. Народна скупштина позива Владу да обезбеди, у складу са својим надлежностима, да министарства и тела у њеном саставу, као и републички фондови без одлагања отклоне неправилности у свом пословању у погледу јавних набавки тако што ће у потпуности поступити по препорукама из Извештаја ДРИ за 2021. годину.
3. Народна скупштина позива све предлагаче закона и других прописа да, ради обезбеђивања јединства правног система, без одлагања спроведу препоруке из Извештаја ДРИ за 2021. годину тако што ће припремити неопходне измене и допуне правних прописа (нпр. Закона о информисању и медијима, Закона о јавним набавкама, Закона о јавним предузећима), као и да приликом доношења нових прописа воде рачуна о потреби постојања усаглашеног правног оквира у области јавних набавки како одредбе других прописа не би биле у супротности са решењима из закона који уређују јавне набавке.

[Канцеларија за јавне набавке](#)

Одбор ће разматрати и „Годишњи извештај о спроведеном мониторингу“, који подноси Канцеларија за јавне набавке, па ће имати одличну прилику да уочи да ли су питања која је истакла ДРИ као проблематична у области јавних набавки била у довољној мери праћена од стране Канцеларије и да формулише закључак који би обезбедио обухватнију контролу поступака јавних набавки.

Поред тога, сматрамо да би Народна скупштина, кроз закључак требало да укаже Канцеларији за јавне набавке на то на који начин би мониторинг и приказ података о мониторингу требало унапредити, тако да се остваре веће користи од ове активности. У том смислу, указујемо на неколико основних проблема: а) број поступака јавних набавки који су предмет мониторинга и даље је веома мали у односу на укупан број поступака набавки, услед чега постоји реална опасност да многе неправилности остану ван увида надлежних државних органа; б) Канцеларија за јавне набавке не објављује извештај на својој интернет презентацији, а Народној скупштини га доставља у облику скенираног документа који се не може претраживати ни копирати и в) налази мониторинга се објављују само у годишњем извештају, а не и одмах након што буде спроведен за одређени поступак јавне набавке. Сам Извештај о мониторингу не садржи препоруке за унапређење правног оквира или друге мере које би могле да обезбеде потпуније поштовање Закона о јавним набавкама. Услед тих недостатака Народна скупштина има на располагању ограничени обим информација када разматра овај извештај.

Имајући у виду да је од почетка примене Закона о јавним набавкама прошло довољно времена да би се сагледала постигнућа и недостаци, чињеницу да ће од 1.1.2023. бити успостављен нови систем надзора над извршењем уговора о јавним набавкама, као и припрему нових планских докумената за борбу против корупције, сматрамо да би поводом овог извештаја и других повезаних питања Одбор требало да организује јавно слушање, на којем би поред народних посланика учествовали представници свих државних органа који имају улогу у примени Закона о јавним набавкама, као и представници других институција и организација (асоцијације привредника, удружења која прате спровођење поступака јавних набавки и академске заједнице).

Искрено се надамо да ће Одбор без одлагања размотрити све релевантне чињенице које су независни државни органи и регулаторна тела утврдили, као и појаве и проблеме на које су указали у својим извештајима и Народној скупштини предложити горе формулисана закључка који ће омогућити унапређење стања у посматраним областима, као и пружити им подршку у остваривању законом прописаних надлежности.

У Београду,

Дана 19.9.2022. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор
Немања Ненадић



Доставити, ради информисања, и:

-свим члановима и заменицима чланова Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава