



POSEBAN ZAKON ZA EXPO I NJEGOVA PRIMENA

POSEBAN ZAKON ZA EXPO I NJEGOVA PRIMENA

IZDAVAČ:

Transparentnost Srbija

Palmotićevo 31

Beograd

Republika Srbija

www.transparentnost.org.rs

© 2024 Transparentnost Srbija

ŠTAMPA:

Unagraf Beograd

TIRAŽ:

50 komada



Transparentnost Srbija je nestranačka, nevladina i neprofitna organizacija osnovana 2002. godine. Transparentnost Srbija je takođe članica globalne mreže nacionalnih ogranaka organizacije Transparency International i priznati zastupnik te organizacije u Republici Srbiji. Organizacija promoviše transparentnost i odgovornost organa vlasti, kao način da se spreči korupcija, odnosno zloupotreba javnih ovlašćenja u privatne svrhe.



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

Ovaj projekat je podržan od strane Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije u okviru programa MATRA. Sva izložena mišljenja pripadaju TS i ne može se smatrati da odražavaju stavove donatora.

SADRŽAJ

MILIJARDE ZA NABAVKE BEZ ADEKVATNE PRAVNE ZAŠTITE	3
Poseban zakon – kontekst i glavni problemi	3
Inicijativa koju Ustavni sud još nije razmotrio	4
Uredba kao privid da je “sve u redu“	4
Neobrazložena potreba za donošenjem posebnog zakona	5
Nepotpuno predstavljanje finansijskih efekata i korišćenje finansijskog interesa kao neodgovarajućeg argumenta za donošenje posebnog zakona	5
Nedovoljno obrazložen ustavni osnov	6
Kršenje pravila u postupku predlaganja zakona – odsustvo javne rasprave	6
Kršenje pravila u postupku predlaganja zakona – rizici od korupcije	7
Sporne tvrdnje o usklađenosti sa pravilima EU	7
Glavne opasnosti po javne resurse	7
EXPO U IZBORNOJ KAMPANJI – POLITIČKA PROPAGANDA ILI BEZOBALNO ŠIRENJE PROJEKTA?	9
Skokovito o EXPO 2027	9
Ranije najave	9
Plan EXPO 2027 novi motor jačanja naše ekonomije	10
EXPO muzeji – logično, kao što i ime kaže	10
Vozovi za EXPO	10
Energetski objekti	10
Gostovanje na TV Pink pred izbornu tišinu 30. maja 2024. – sve je EXPO	11
I dalje se ne zna šta će sve biti	11
NEŠTO PO UREDBI, NEŠTO PO MEĐUDRŽAVNOM SPORAZUMU	12
ŠTA SE DO SADA ZNA O NABAVKAMA PO POSEBNOM ZAKONU	13
PREPORUKE	15

MILIJARDE ZA NABAVKE BEZ ADEKVATNE PRAVNE ZAŠTITE

Poseban zakon – kontekst i glavni problemi

U tradiciji zaobilaženja primene Zakona o javnim nabavkama kroz odredbe *posebnih zakona*, koja je ušla u drugu deceniju, zapaženo mesto pripalo je *Zakonu o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027* (“Službeni glasnik RS”, br. 92/2023).

Radovi za izgradnju izložbenog prostora za EXPO 2027, objekata za smeštaj učesnika i posetilaca, Nacionalnog stadiona i prateće infrastrukture, biće ugovoreni bez primene Zakona o javnim nabavkama, što stvara veliki rizik da troškovi budu veći nego što bi bili u uslovima pune konkurencije. Vrlo je verovatno da će po odredbama ovog posebnog zakona biti ugovorene i nabavke drugih dobara, usluga i radova, koje za sada nisu poznate.

Vrednost nabavki koje će biti izuzete na osnovu posebnog zakona nije poznata. Ako bi se sudilo prema podacima koji su dostupni u Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2024 (sa projekcijama za naredne tri godine), moglo bi se zaključiti da je njihova vrednost približno milijardu evra, pri čemu je u tu projekciju uključen i tzv. “nacionalni stadion”¹. Međutim, kao vrednost ukupnu projekta zvaničnici su pominjali značajno veće sume – od 2,5 milijarde pa sve do 18 milijardi evra, mada je bilo i objašnjenja da se ova veća suma u stvari odnosi na ceo Program “Srbija 2027 – Skok u budućnost”. I sam taj program, iako široko **promovisan**, prema zvaničnom odgovoru koji smo dobili od Vlade Srbije, **ne postoji**. S druge strane, već sada je vidljivo da će neke od “EXPO” nabavki biti izuzete od primene Zakona o javnim nabavkama, ali po drugom osnovu (međudržavni sporazumi).

Poseban zakon za EXPO 2027 pored Zakona o javnim nabavkama, stavlja van snage i pojedine odredbe drugih propisa (o eksproprijaciji, planiranju i izgradnji). Taj “recept” je već oprobano u nekoliko drugih slučajeva od kojih su najpoznatiji zakoni koji su imali za proklamovani cilj “podsticanje građevinske industrije u uslovima ekonomske krize” (iz 2010), realizaciju projekta “Beograd na vodi” (iz 2015), izgradnju “Moravskog koridora” (iz 2019), kao i nedavno ukinuti Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju (iz 2021).

Vlada Srbije je poseban zakon za ovaj projekat predložila zajedno sa budžetom za 2024. i brojnim drugim propisima, što je bitno umanjilo šanse da se on adekvatno razmotri u parlamentu, dok Ministarstvo finansija nije organizovalo javnu raspravu o nacrtu, iako je ona bila obavezna na osnovu Zakona o državnoj upravi. Skupština je odlučila da raspravu o ovom zakonu objedini sa brojnim drugim nepovezanim pitanjima. Na kraju, o podnetim amandmanima na predlog ovog zakona, uopšte **nije bilo diskusije**.

Vlada Srbije je predložila ovaj zakon samo pet meseci pošto je, nakon tri godine kritika domaće javnosti i Evropske komisije, ukinut Zakon o linijskoj infrastrukturi, koji je na sličan način urušavao sistem javnih nabavki. Transparentnost Srbija je **tada istakla** da je Vlada ukidanje Zakona o linijskoj infrastrukturi obrazložila samo zahtevima EU, a ne i sopstvenom spoznajom da je pogrešno urušavati antikorupcijska pravila. Donošenjem posebnog zakona za EXPO je pokazano da takva spoznaja nije ni postojala.

Da paradoks bude veći, na istoj sednici Skupštine bio je razmatran i **predlog izmena i dopuna Zakona o javnim nabavkama**. Brojni predlozi civilnog društva za poboljšanje tog zakona **odbijeni su** samo zato što su odredbe Zakona o javnim nabavkama “već usklađene sa Direktivama EU”. S druge strane, obrazloženje posebnog zakona za EXPO sadržalo je očigledno lažnu tvrdnju – da “ne postoje odgovarajući propisi EU sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost”.

Zakon o EXPO 2027 predviđa formiranje nekoliko preduzeća u državnom vlasništvu, koja će imati svojstvo investitora, neka od njih su i formirana u međuvremenu. U članu 14. Zakona se kaže da ta privredna društva “neće primenjivati odredbe zakona kojim se uređuju javne nabavke”, te da će sama urediti pravila za svoje postupke nabavki i “obavezu obezbeđivanja transparentnosti postupka”. To je i učinjeno kroz *Uredbu o pravilima postupka nabavke dobara*,

¹ Predlogom budžeta Srbije za 2024 na razdelu Ministarstva finansija je u naredne tri godine planirano 67,8 milijardi dinara za EXPO 2027, kao i 49 milijardi dinara za izgradnju Nacionalnog fudbalskog stadiona, što u zbiru iznosi oko milijardu evra. Može se pretpostaviti da će najveći deo ovog novca bitu utrošen upravo za izvođenje radova, imajući u vidu da je investitor oslobođen dužnosti da plaća naknadu za uređivanje građevinskog zemljišta.

usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027 (“Službeni glasnik RS”, br. 8/2024), koja je usvojena 6.2.2024.

Vlada Srbije nije ni pokušala da opravda ukidanje javnih nabavki za ovaj vredan projekat u obrazloženju predloga zakona. Čak ni hitnost realizacije, koja se navodi kao razlog za odstupanje od drugih propisa, svakako ne bi bila valjan razlog, jer sam Zakon o javnim nabavkama omogućava skraćanje rokova kada je to opravdano.

Inicijativa koju Ustavni sud još nije razmotrio

Transparentnost Srbija je krajem januara 2024. podnela Ustavnom sudu [inicijativu](#) za osporavanje ustavnosti člana 14. posebnog Zakona za EXPO u kojoj su detaljno opisane povrede procedura prilikom donošenja zakona, neustavnost i štetnost njegovih odredaba.

Pored toga što je isključenje primene Zakona o javnim nabavkama sporno zbog međunarodnih obaveza Srbije, a pre svega Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, ovlašćenje dato Vladi da donese uredbu je van svake sumnje neustavno. Naime, u čl. 14. st. 2. posebnog Zakona se Vlada ovlašćuje da “bliže uredi” postupak nabavke posebnih EXPO preduzeća, a pravno je nemoguće “bliže urediti” nešto što nije zakonom uređeno uopšte. Ustavni sud je u nekim svojim ranijim odlukama ukidao norme koje su imale isti takav nedostatak, pa stoga ne vidimo mogućnost da i u ovom slučaju učini drugačije. Jedino ostaje pitanje da li će Ustavni sud uzeti ovu inicijativu u razmatranje blagovremeno i da li će do donošenja svoje odluke obustaviti primenu spornih odredbi, ili će o tome odlučivati tek kada sve nabavke za EXPO već budu ugovorene i kada bude bilo prekasno da se spreči šteta koja se može očekivati da nastane usled ograničavanja konkurencije za dobijanje tih poslova.

Nakon donošenja Uredbe, Inicijativa je [dopunjena](#) predlogom da se do konačne odluke Ustavnog suda obustavi primena i člana 14. Zakona i Uredbe. Iz [odgovora](#) Ustavnog suda iz juna 2024. se može zaključiti da ovo pitanje nije shvaćeno kao naročito hitno, i da je jedina preduzeta radnja bilo upućivanje inicijative na izjašnjenje Narodnoj skupštini, koja svoj odgovor nije dostavila.

Uredba kao privid da je “sve u redu“

Prva stvar koju uočava svako ko poznaje Zakon o javnim nabavkama u susretu sa Uredbom od čak 62 članova koju je Vlada donela za nabavke u okviru projekta EXPO 2027, jeste da su u nju prenete mnoge odredbe iz tog zakona. Logično se nameće pitanje – zašto je to učinjeno, ako je prethodno posebnim zakonom za EXPO isključena primena Zakona o javnim nabavkama?

Odgovor se delom krije u “sitnicama“, odnosno razlikama koje su uočljive u ovoj uredbi u odnosu na Zakon o javnim nabavkama. Prva bitna razlika je ta što su limiti za sprovođenje postupka za koji se objavljuje javni poziv veći u odnosu na one koji su predviđeni Zakonom o javnim nabavkama, pa se umesto pragova od milion dinara za usluge i dobra i tri miliona dinara za radove, oni ovde višestruko podižu – na 12 (dobra, usluge) ili 24 miliona dinara (radovi). Za nabavke manje vrednosti prikupljaju se tri ponude (od firmi po izboru naručioca), bez objavljivanja javnog poziva.

Druga “sitnica“ koja je izostavljena u Uredbi, a postoji u Zakonu, su rokovi za podnošenje ponuda. Naručilac (posebno preduzeće) mora da odredi *neki* rok za podnošenje ponuda, ali, za razliku od Zakona o javnim nabavkama i elementarne logike za javni poziv bilo koje vrste, nije propisan *minimalni rok* koji može da se odredi. Tako, nema prepreke da neko od posebnih EXPO 2027 preduzeća objavi javni poziv za nabavku radova koji su vredni 100 miliona evra i da zatraži od zainteresovanih firmi da ponude pošalju do sutra. Poređenja radi, u Zakonu o javnim nabavkama, kada je reč o vrednijim nabavkama, najkraći mogući rok je 15 dana, i to ako postoji izuzetna hitnost. Postojanje mogućnosti skraćanja rokova u Zakonu o javnim nabavkama je ključan pokazatelj da primena tog zakona nije isključena zbog navodne hitnosti izgradnje na projektu EXPO 2027, već iz drugog razloga – želje da se izbegne bilo kakva mogućnost osporavanja odluka o dodeli ugovora.

Od loših rešenja iz Uredbe daleko veći problem predstavlja ono što u uredbi *nije uređeno, niti je moglo da bude uređeno tim aktom* – zaštita prava ponuđača. Kao što je Transparentnost Srbija upozorila odmah čim je predlog Zakona o EXPO 2027 osvanuo na skupštinskom sajtu (nikakve prethodne javne rasprave niti najave nije bilo), jedini razlog koji je Vlada mogla imati da predloži isključenje primene Zakona o javnim nabavkama jeste upravo namera da se isključi mogućnost pravne zaštite u slučaju da uslovi nabavke budu namešteni ili da se prekrše pravila prilikom odabira izvođača radova. Naime, to što su u Uredbi prepisana načela iz Zakona o javnim nabavkama, poput zabrane diskriminacije, nema nikakvog značaja u situaciji kada firma koja je bila zainteresovana za dobijanje posla, ali je onemogućena, nema kome da se žali. Kada se nabavke sprovode po redovnom zakonu, takva firma podnosi zahtev za zaštitu prava, prvo samom naručiocu, a potom Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Čak ni ako

se ustalasa javnost, ili neki drugi državni organ uoči da su uslovi i kriterijumi nabavke nameštene ne bi postoji ni jedan pravni mehanizam putem kojeg bi se naručilac mogao obavezati da poništi takvu nabavku, odnosno to bi bila samo stvar njegove dobre volje.

Neobrazložena potreba za donošenjem posebnog zakona

Potreba za donošenjem posebnog zakona za ovaj projekat nije valjano obrazložena. Tako se, kao razlog za donošenje posebnog zakona navodi potreba da Republika Srbija “na vreme ispuni svoje međunarodno-preuzete obaveze i uspešno organizuje navedenu manifestaciju“.

U obrazloženju predloga zakona piše da “se“ “na osnovu dosadašnjeg iskustva u realizaciji projekata“ “došlo do zaključka“ (ne navodi se ko je došao do zaključka) “da u procesu realizacije projekata puno vremena oduzima rešavanje imovinskopravnih odnosa pre izdavanja potrebnih dozvola i da zbog toga radovi često kasne sa realizacijom.“ Potom se precizira da se misli “na izradu Projekata parcelacije i preparcelacije, zatim sprovođenje procedura u katastru po tim projektima i na kraju sam proces eksproprijacije, koji je dugotrajan, jer se ti objekti planiraju, projektuju i grade na više katastarskih parcela.“

Imajući u vidu ove navode iz uvodnog dela obrazloženja, bilo bi očekivano, odnosno nužno, da se u okviru analize efekata zakona predstave potpunije informacije. Između ostalog, to bi značilo da je Vlada trebalo u prvom koraku da predstavi podatke o tome koliko bi vremena bilo potrebno da se projekat realizuje kada bi se primenile procedure predviđene propisima o planiranju i izgradnji i eksproprijaciji, a zatim koliko će vremena biti potrebno uz primenu rešenja koja se predlažu u posebnom zakonu. Dalje, trebalo je predstaviti da li bi ušteda vremena (ako je to stvarno cilj predloženog zakona) mogla da se ostvari i na neki drugi način (na primer, privremenim zapošljavanjem dodatnog osoblja ili preraspoređivanjem postojećeg u organima i službama koje sprovode te postupke) i zbog čega Vlada smatra da je celishodnije umesto toga propisati posebne procedure.

Najzad, trebalo je predstaviti efekte koje će predloženo rešenje imati na zainteresovane strane (na primer, da li će se rešenja odraziti štetno po interese vlasnika parcela koje podležu eksproprijaciji i u kojoj meri), ali i po ostvarivanje javnog interesa u celini (npr. da li se povećavaju neki rizici u vezi sa kvalitetom izgradnje objekata, da li se zainteresovana lica lišavaju mogućnosti da utiču na planska rešenja i slično). Tek nakon toga, analiza bi trebalo da predstavi uverljive argumente koji daju prevagu propisivanju posebnih postupaka, nad drugim interesima.

Ništa od toga nije učinjeno.

Nepotpuno predstavljanje finansijskih efekata i korišćenje finansijskog interesa kao neodgovarajućeg argumenta za donošenje posebnog zakona

U obrazloženju finansijskih efekata zakona navodi se da se direktan pozitivni uticaj na nacionalnu ekonomiju, “mereno kroz bruto rashode na direktne usluge i proizvode“, procenjuje na približno 600 miliona evra. “Indukovani efekti“ (koji se generišu angažovanjem zaposlenih na EXPO) se takođe navode, a ukupan ekonomski efekat procenjuje na 1,1 milijarde evra.

Međutim, očigledno je reč o proceni prihoda od direktnih usluga i proizvoda u vezi sa samom izložbom EXPO 2027, i o proceni prihoda od zarade zaposlenih, **a ne o prihodima koji proističu iz primene posebnog zakona** za tu izložbu. Naime, ovi očekivani prihodi mogli su biti argument u prilog tome da Republika Srbija odluči da organizuje izložbu, a ne mogu biti argument za to da se za izgradnju objekata primene posebne procedure. Kao što smo već istakli, u obrazloženju ovog zakona nije dokazano da radovi ne bi mogli da se izvedu na vreme, kada bi bile primenjene redovne procedure.

Uz sve to, u obrazloženju zakona uopšte nisu prikazani troškovi realizacije projekta (što je predlagač takođe trebalo da predstavi ako je već predstavio očekivane koristi od projekta). Još važnije, nije ispunjena obaveza da se u analizi efekata prikažu efekti koje će izabrana zakonska opcija imati na javne prihode i javne rashode. To jest, bilo je nužno prikazati da li će usled rešenja iz posebnog zakona izostati neki javni prihodi (npr. doprinosi za uređenje građevinskog zemljišta), i da li će usled zakonskih rešenja nastati neki javni rashodi.

Nedovoljno obrazložen ustavni osnov

Predlagač se poziva na odredbe člana 97. tačke 6, 7, 12. i 17. Ustava Republike Srbije, prema kojima “Republika Srbija uređuje i obezbeđuje, pored ostalog, pravni položaj privrednih subjekata, sistem obavljanja pojedinih privrednih i drugih delatnosti, ekonomske odnose sa inostranstvom, svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine, razvoj Republike Srbije; organizaciju i korišćenje prostora; naučno – tehnološki razvoj, kao i druge odnose od interesa za Republiku Srbiju, u skladu s Ustavom.”

Iza ovoga slede lakonske tvrdnje da je “imajući u vidu odredbe Ustava Republike Srbije pravno moguće donošenje ovog posebnog zakona, kojim bi realizacija projekta bila uređena na delimično drugačiji način od opštih propisa, a bez narušavanja osnovnih principa propisanih drugim zakonima i zakonitosti.” Zaista, preovlađujuća je praksa da Ustavni sud ne nalazi pravni osnov po kojem bi stavio van snage odredbe posebnih zakona za samo jedan projekat, pa je stoga, na žalost, verovatno ispravan zaključak Vlade Srbije da je predloženi zakon “pravno moguć”.

U Ustavu ne postoji ni jedna odredba koja uređuje donošenje takvih jednokratnih zakona, niti odredba prema kojoj bi donosilac bio ograničen time da to čini “bez narušavanja osnovnih principa propisanih drugim zakonima”. Na ovom mestu valja primetiti da se iza ove formulacije krije implicitna tvrdnja Vlade Srbije da poseban zakon o EXPO 2027 “ne narušava osnovne principe propisane drugim zakonima”. Ta tvrdnja nije tačna, makar kada je reč o odnosu ovog zakona sa Zakonom o javnim nabavkama.

Vlada tvrdi da je donošenje posebnog zakona “moguće budući da je ovo projekat od značaja za Republiku Srbiju, a pritom se donošenjem istog nije odstupilo od osnovnog ustavnog načela o zaštiti imovine, koje je propisano članom 58. Ustava Republike Srbije.” Ove tvrdnje se odnose na mogućnost sprovođenja eksproprijacije po odredbama posebnog zakona, ne i na oblast javnih nabavki.

Utvrđivanje postojanja javnog interesa koji opravdava eksproprijaciju, inače je uređeno članom 20, stavovi 1-3. Zakona o eksproprijaciji.² Ukoliko eksproprijacija za potrebe realizacije projekta EXPO 2027 ne potpada ni pod jednu od brojnih oblasti u kojima se može utvrditi javni interes na osnovu Zakona o eksproprijaciji, onda bi, za početak, bilo nužno da se u obrazloženju predloga zakona navede koja vrsta objekata čija se izgradnja planira *nije obuhvaćena* opštim propisima o eksproprijaciji, ukoliko je to slučaj.

Najzad, predlagač tvrdi da “odredbe ovog zakona ne ugrožavaju ustavna i ljudska prava građana Republike Srbije, a sa druge strane stvaraju uslove za efikasniju realizaciju projekata od značaja za Republiku Srbiju.” Iz tvrdnje se ne vidi koja sve ustavna i ljudska prava je predlagač imao u vidu kada je došao do izloženog zaključka.

Kršenje pravila u postupku predlaganja zakona – odsustvo javne rasprave

Članom 77. Zakona o državnoj upravi³ propisano je da su organi državne uprave dužni da obezbede uslove za učešće javnosti u toku pripreme nacrt zakona, drugih propisa i akata. Ministarstva i posebne organizacije dužni su da obaveste javnost putem svoje internet stranice i portala e-uprave o otpočinjanju izrade nacrt zakona, pri čemu objavljuju i osnovne informacije o planiranim rešenjima koja će biti predložena. Prilikom otpočinjanja pripreme nacrt zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, ministarstva i posebne organizacije putem svoje internet stranice i portala e-uprave objavljuju i polazni dokument koji sadrži prikaz problema u određenoj oblasti i njihovih uzroka, ciljeve i očekivane efekte donošenja zakona, kao i osnovna načela za uređivanje društvenih odnosa u toj oblasti, uključujući i prava i obaveze subjekata na koje se zakon odnosi (polazne osnove). Ministarstva i posebne organizacije tokom pripreme nacrt zakona sprovode konsultacije sa svim relevantnim subjektima, uključujući druge državne organe, relevantna udruženja, stručnu javnost, kao i druge zainteresovane strane, na način kojim se obezbeđuje otvorenost i delotvorno učešće javnosti u tom procesu. Ministarstva i posebne organizacije dužni su da u pripremi nacrt zakona **kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost** sprovedu javnu raspravu. Sprovođenje javne rasprave u pripremi nacrt zakona bliže je uređeno poslovníkom Vlade.

Ovim zakonom je bitno promenjen pravni režim u nekoliko oblasti (javne nabavke, eksproprijacija, planiranje i izgradnja). Pored toga, očigledno je da je predmet tog zakona izazvao veliko interesovanje u javnosti, što potvrđuju brojne medijske objave.

2 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/20/4>

3 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>

Javna rasprava, niti bilo koji drugi vid javnih konsultacija nije organizovan, što se može utvrditi uvidom u veb-stranice Ministarstva finansija i Portala e-Konsultacije, a nesumnjivo proističe i iz samog obrazloženja predloga zakona, gde se konsultacije, bilo sa širom javnošću, bilo sa neposredno zainteresovanim stranama, uopšte ne pominju.

Kršenje pravila u postupku predlaganja zakona – rizici od korupcije

Članom 35. st. 2. Zakona o sprečavanju korupcije⁴ propisano je da je “organ državne uprave dužan da dostavi Agenciji nacrt zakona iz oblasti posebno rizične za nastanak korupcije i nacrt zakona kojima se uređuju pitanja obuhvaćena potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti borbe protiv korupcije, radi davanja mišljenja o proceni rizika od korupcije.” Članom 2, tačka 9) istog zakona propisano je da je “oblast posebno rizična za nastanak korupcije“ oblast koja je kao takva određena strateškim dokumentom.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23⁵ Pregovora između Republike Srbije i Evropske unije iz jula 2020, kao trenutno jedini važeći strateški dokument za oblast borbe protiv korupcije, kao oblasti od posebnog rizika prepoznaje sledeće: zdravstvo, porezi, carine, obrazovanje, lokalna samouprava, privatizacija, javne nabavke i policija.

Od pomenutih oblasti, predloženi zakon se neposredno odnosi na oblast javnih nabavki (član 14). Nema nikakvih naznaka da je Ministarstvo finansija ispunilo svoju zakonsku obavezu i da je tražilo mišljenje o ovom predlogu zakona u fazi dok je još uvek postojao samo nacrt, niti nakon toga. To se ne pominje u obrazloženju predloga zakona, niti je Agencija za sprečavanje korupcije objavila mišljenje o rizicima od korupcije u ovom zakonskom tekstu na svom sajtu.⁶

Može se zaključiti da nije u pitanju samo formalan propust, već namera da se izbegne izrada takvog mišljenja. Naime, u pogledu drugih sličnih propisa, kada je Agencija davala mišljenje, odnosno podnosila inicijative za izmene propisa, uočeni su neki od koruptivnih rizika koji postoje i u ovom predlogu zakona.

Tako je u inicijativi za izmenu Zakona o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju (“Službeni glasnik RS”, br. 9/20) i Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (“Službeni glasnik RS”, br. 88/11, 15/16 i 104/16), Agencija ukazala na brojne rizike koji se javljaju usled **ograničenja** primene pojedinih odredaba Zakona o javnim nabavkama.⁷ Nesumnjivo, Agencija bi i u vezi sa aktuelnim Predlogom zakona morala zauzeti sličan stav, jer su u posebnom zakonu za EXPO 2027 koruptivni rizici još veći nego kod nedavno ukinutog zakona o projektima linijske infrastrukture. Naime, ovde je reč o **isključenju** primene Zakona o javnim nabavkama u celini, a ne samo pojedinih njegovih odredaba.

Sporne tvrdnje o usklađenosti sa pravilima EU

Obrazloženje predloga zakona sadrži izričitu tvrdnju da “ne postoje odgovarajući propisi Evropske unije sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost“.

Ovaj zakon, između ostalog, uređuje i pitanje sprovođenja nabavki (tako što isključuje primenu Zakona o javnim nabavkama, za koji se inače tvrdi da je usklađen sa propisima EU). Samim tim, bilo je neophodno da se predlagač u obrazloženju osvrne na pitanje usklađenosti rešenja iz predloga zakona sa Direktivom 2014/24.⁸

Glavne opasnosti po javne resurse

Sve i da se pođe od pretpostavke da bi Vlada svojim aktom uredila nabavke posebnih preduzeća na najbolji mogući način (što na kraju, nije učinjeno), ipak bi postojao jedan neotklonjiv problem. Naime, ukoliko bi posebna preduzeća predvidela neopravdano diskriminatorne uslove i kriterijume u konkursnoj dokumentaciji za postupke nabavki, ili, ukoliko bi inače dobra procedura bila povređena na bilo koji način, **ne bi postojala pravna mogućnost da se takve nabavke ospore ni pred jednim državnim organom** koji je nadležan za postupanje u vezi sa javnim nabavkama.

4 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

5 <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

6 <https://www.acas.rs/cyr/opinions/all>

7 https://www.acas.rs/storage/opinion_files/Inicijativa%20-%20Mi%C5%A1ljenje%20-%20Infrastruktura%20i%20javno%20privatno%20partnerstvo%2030%2012%202022.pdf

8 Hrvatski prevod na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024>, engleski original na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

Zakon o javnim nabavkama predviđa pravnu zaštitu kroz ulaganje zahteva za zaštitu prava, prvo samom naručiocu koji sprovodi nabavku, a zatim i nezavisnom organu – Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. S druge strane, Republička komisija **nije nadležna** da rešava o nabavkama koje se **ne sprovode** na osnovu Zakona o javnim nabavkama, već po nekim drugim pravilima, ma koliko ta pravila bila slična onima iz Zakona o javnim nabavkama. Ovaj nedostatak Vlada ne može otkloniti uredbom (ne bi bilo moguće uredbom predvideti nadležnost Republičke komisije). Iz istog razloga, ove nabavke ne bi mogle biti ni predmet monitoringa koji sprovodi Kancelarija za javne nabavke.

Naravno, postoji mogućnost da svoje viđenje pravilnosti i celishodnosti sprovedenih nabavki naknadno pruži Državna revizorska institucija. DRI svoje revizije sprovodi, u principu, u doba kada su poslovi već ugovoreni, a najčešće i realizovani. Pored toga, saglasno ustavnim i zakonskim odredbama, DRI samostalno određuje predmet svojih revizija i stoga nema garancije da će makar naknadno biti ispitani svi slučajevi u kojima je neko zainteresovano lice želelo da ukaže na nepravilnosti.

Nesporno je da bi postojala i mogućnost krivičnog gonjenja u slučaju pojedinih tipova zloupotreba, ali opet, ne za krivično delo "Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom" iz člana 228. Krivičnog zakonika, već samo za neko drugo krivično delo ukoliko su ispunjeni uslovi.

Čini se, stoga, da bi jedina pravna zaštita na koju bi eventualno mogli da računaju oštećeni privredni subjekti bila ona koja bi se ostvarivala u sudskom postupku. Da je to rešenje dobro, ono bi se primenjivalo i za javne nabavke. Umesto toga, Srbija se pre više od 20 godina opredelila za formiranje posebnih državnih organa koji se bave isključivo poslovima javnih nabavki.

Pošto se kroz poseban zakon za EXPO 2027 predviđa isključenje primene Zakona o javnim nabavkama, logično je bilo pretpostaviti da će standardi u uredbi koja će biti doneta na osnovu člana 14. stav 2. *biti niži od onih koje predviđa Zakon o javnim nabavkama*. Te pretpostavke su se obistinile u pogledu najmanje dva standarda – rokova za podnošenje ponuda i vrednosti iznad koje se nabavka mora oglasiti.

U Republici Srbiji je nivo konkurencije već godinama veoma nizak i u situacijama kada se primenjuje Zakon o javnim nabavkama, a kod mnogih od najvrednijih infrastrukturnih radova je konkurencija u potpunosti isključena (na osnovu međudržavnih sporazuma). Po ekonomskim zakonitostima, smanjenje konkurencije ima za posledicu nastanak situacije u kojoj plaća više ili za istu cenu dobija slabiji kvalitet dobara, usluga i radova.

Zbog svega toga je bilo logično očekivati da će, usled isključenja primene Zakona o javnim nabavkama, konkurencija za dobijanje poslova izvođenja radova za EXPO 2027 biti manja nego što bi bila da se primenjuje ZJN i da će to doneti štetne posledice po cenu ili po kvalitet izvedenih radova.

Kao što je već objašnjeno, potencijalni izvođači radova će prvenstveno biti obeshrabreni time što ne mogu da ostvare efikasnu pravnu zaštitu u slučaju da smatraju da su uslovi i kriterijumi za učešće skrojeni tako da ih neopravdano eliminišu iz postupka ili da otvoreno favorizuju konkurentsku firmu.

EXPO U IZBORNOJ KAMPANJI – POLITIČKA PROPAGANDA ILI BEZOBALNO ŠIRENJE PROJEKTA?

Nekoliko izjava predstavnika države i vladajuće stranke tokom kampanje za junske lokalne izbore, uneli su novu pometnju i bojazni u pogledu obuhvata ovog projekta. Dobar deo te konfuzije nastao je usled uporednog predstavljanja aktivnosti u vezi sa izložbom i raznih drugih projekata.

Skokovito o EXPO 2027

Na predstavljanju Programa “Skok u budućnost”, 20. januara 2024. (za koji se ubrzo ispostavilo da ne postoji, makar ne kao planski dokument koji usvaja neki državni organ), predsednik Srbije je govorio i o izložbi EXPO, pa čak i sam program nazvan “Skok u budućnost – Srbija Expo 2027” za period od 2024. do 2027. Prema [TANJUG](#)-ovom izveštaju on je rekao **da je suština svih projekata koji će biti predstavljeni zapravo jedan projekat, a to je uspešna Srbija i Skok u budućnost 2027. godine, kada se održava specijalizovana međunarodna izložba EXPO u Beogradu.**

Predsednik je izjavio da će EXPO zahtevati veliki angažman, da će biti pozvani ljudi iz cele zemlje da se priključe projektu, ali da će paralelno sa tim morati da se radi na ravnomernom razvoju zemlje i pokaže da se misli na svaki njen deo. “Sve ljude iz svih delova Srbije ćemo pozvati na EXPO u Beogradu da pomognu, da uradimo to što je potrebno i da pokažemo da smo najbolji domaćini na svetu ... Ali pre toga mi moramo da radimo na onome što smo nekada nazivali ravnomernim razvojem. Pokušaćemo da integrišemo celu Srbiju i da pokažemo da mislimo na svaki njen deo”.

EXPO će zahtevati ogromnu snagu, izuzetan angažman, rekao je Vučić i predstavio manji deo projekta koji će se realizovati širom Srbije. Dodao da je da će novac biti ulagan u turizam ne samo na severu Srbije u Vojvodini već u centralnoj Srbiji i na Kosovu i Metohiji, kaže se u izveštaju sa ove konferencije.

Predsednik Srbije izjavio je danas da će Srbija u naredne tri i po do četiri godine za sve projekte, uključujući EXPO 2027, uložiti 17,8 milijardi evra.

"Planiramo da uložimo 17,8 milijardi evra, što je na nivou jednogodišnjeg budžeta Republike Srbije, sa svim potrebama. Od toga oduzmete 2,4 milijarde predviđenih u ovogodišnjem budžetu, dakle dodatnih 15,4 milijardi evra", rekao je Vučić.

Podsetio je da godišnji budžet Srbije iznosi oko 18 milijardi evra. "Pri tome, javni dug ne sme nijednog momenta da bude blizu ili da pređe 60 odsto, što je naša obaveza iz Mastrihta, ali i naša zakonska obaveza", rekao je Vučić.

Aleksandar Vučić rekao je da će Srbija 2027. godine, ukoliko bude bila uspešna i uradi sve što je zamišljeno povećati svoj bruto domaći proizvod na 92,7 milijardi evra – što će kako je rekao biti za više nego tri puta bolji rezultat od onog koji je imala 2012. godine.

Ranije najave

Vučić je najavio (u avgustu 2023) da će u okviru priprema Srbije za specijalizovanu međunarodnu izložbu EXPO 2027, čiji će Beograd biti domaćin, u naredne tri godine biti **urađeno više od 100 novih fasada u 28 gradova širom Srbije**. Predsednik je istakao da tu ne računa Beograd, u kojem će najviše toga biti izgrađeno. Predsednik je kazao da će **u najvećih 14 gradova, posle Beograda, biti izgrađeno, nešto više od 120 fasada po gradu, a u ostalim manjim gradovima 70 do 80 novih fasada.**

Sve to će biti urađeno za manje od tri godine, istakao je Vučić i dodao da fasade neće biti samo okrečene već će potpuno biti izmenjen izgled tih gradova.

To bi, kako očekuje, trebalo znatno da podigne kvalitet turističke ponude u Srbiji, zbog čega će se urediti i “Putevi rimskih imperatora” na potezu od Lebana do Niša i Kostolca.

Istog meseca, tadašnja premijerka Ana Brnabić je rekla **da će se tokom priprema za EXPO 2027. država fokusirati na pet oblasti – autonomne automobile, kampus BIO 4, ulaganje u naučno-tehnološke parkove, nastavak ulaganja u Kragujevac i razvoj veštačke inteligencije.**

Plan EXPO 2027 novi motor jačanja naše ekonomije

Novi premijer, Miloš Vučević je 22. maja 2024. na sastanku sa generalnim sekretarom Međunarodnog biroa za izložbe (BIE) Dimitrijem Kerkentesom rekao da je *Plan EXPO 2027* (ne čak ni sama izložba) “novi motor jačanja naše ekonomije, kao i esencija politike – prilika da se stvore bolji uslovi za život naših građana i izgrade nove bolnice, škole.”

EXPO muzeji – logično, kao što i ime kaže

Na Međunarodni dan muzeja, **18. maja, prvi potpredsednik Vlade Republike Srbije i ministar finansija Siniša Mali i ministar kulture Nikola Selaković predstavili su nove muzeje koji će biti izgrađeni u Beogradu i postojeće koji će biti rekonstruisani** s ciljem da se značajno unapredi kulturna scena Beograda i Srbije. Predstavljanju je prisustvovala i potpredsednica Vlade i ministarka za zaštitu životne sredine Irena Vujović.

Na rekonstruisanom Savskom trgu ministri su predstavili **novu muzejsku četvrt u Beogradu koja će se nalaziti na potezu od Savskog trga ka Resavskoj ulici i ka Mostarskoj petlji.**

Prema rečima ministra finansija Siniše Malog, u muzejskoj četvrti biće četiri nova muzeja – **Istorijski muzej Srbije, Dečiji muzej, Muzej grada Beograda, Muzej Nikole Tesle.** Takođe, gradiće se i **Prirodnjački muzej na Ušću, a potpuno će se rekonstruisati Vazduhoplovni muzej kod aerodroma “Nikola Tesla”.**

...

Dodao je da **svi ovi projekti menjaju Beograd i lice Srbije. Kako je objasnio, oni su deo programa “Skok u budućnost – Srbija 2027”, koji je vredan 17,8 milijardi evra i u okviru koga će biti realizovana čak 323 projekta širom Srbije.**

“Očekuju nas **ogromne investicije, realizacija projekata poput izgradnje auto-puteva, brzih saobraćajnica, metroa, pruga, obnova i izgradnja škola, bolnica, domova zdravlja i ambulanti, BIO4 kampusa, dalja ulaganja u zaštitu životne sredine, sport, kulturu.** Svi ti projekti će doprineti napretku i razvoju naše zemlje, dolasku novih investitora, otvaranju novih radnih mesta, daljem poboljšanju životnog standarda građana”, istakao je Mali.

Vozovi za EXPO

Ministar građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Goran Vesić potpisao je danas Protokol o razumevanju i saradnji sa kompanijom CRRC “Changchun Railway Vehicles Co, Ltd” o nabavci novih **devet elektromotornih vozova, koji će biti isporučeni do kraja 2026** (vest od 8. maja 2024. godine)

“Potpisan je ugovor za kupovinu devet elektromotornih vozova za brzine od 120 kilometara na čas, rekao je Vesić. On je naglasio da je nabavka tih vozova u cilju osavremenjavanja voznog parka “Srbijavoz” a.d. za potrebe saobraćaja vozova **na budućoj novoizgrađenoj pruzi Zemun polje – Aerodrom “Nikola Tesla” – Nacionalni stadion i povezivanja centa grada Beograda i okolnih naselja sa specijalizovanom izložbom “EXPO 2027”.**

Energetski objekti

Ministarka energetike Dubravka Đedović Handanović, 27. maja 2024. ističe da se u okviru energetskeg sistema, a u okviru projekta EXPO, planira mnogo projekata.

“**Od toga da završimo vetropark Kostolac do toga da završimo proširenje Banatskog dvora – naših gasnih skladišta. Zatim da završimo naftovod Srbija – Mađarska, ali i gasne interkonekcije sa Rumunijom i Severnom Makedonijom.** To će naravno zavisiti od naših suseda, ali mi smo sa njima u razgovorima da započnemo jednim delom i **završimo značajan broj novih samobalansirajućih solarnih elektrana u portfoliju Elektroprivrede Srbije, da 70.000 domaćinstava dobije subvencije za energetske efikasnost**”, naglasila je ona.

Podseća da u projektu podizanje energetske efikasnosti učestvuju i javni objekti, među kojima je **26 zgrada širom Beograda**.

“One će biti energetske sanirane i promeniće izgled našeg glavnog grada, ali i više od 250 rezidencijalnih zgrada koje su se prijavile na poslednji poziv za rekonstrukciju fasada. To će sve značajno doprineti da Beograd izgleda potpuno drugačije, a naravno sve to neće biti moguće bez stabilnog napajanja energijom i zbog toga su ovi radovi Elektromreže Srbije značajni“, zaključila je ministarka.

Gostovanje na TV Pink pred izbornu tišinu 30. maja 2024. – sve je EXPO

Iz izjava predsednika Republike i ministra finansija:

- EXPO je svaka nova fabrika, sve ono što ćemo da uradimo do 2027. godine. Siniša je odlično brojeve naučio i na izuzetan način sve predstavlja – rekao je Vučić.
- **EXPO je i od Bačkog brega, put preko Sombora, Kikinde, Crnje, EXPO je i auto-put, svaka nova fabrika i sve ono što ćemo da uradimo do 2027. godine.**
- EXPO je najveća razvojna šansa naše zemlje u poslednjih ne znam koliko decenija. Očekujemo preko tri miliona posetilaca. To je trenutno najveće gradilište u ovom delu Evrope – istakao je ministar i dodao da se tamo grade **veliki i lepi objekti – EXPO, nacionalni stadion, stanove, tri tematska park i tako dalje**, te da je EXPO važan jer podiže našu ekonomiju i BDP, kako bi bio ostvaren program koji je predstavljen građanima Srbije – a koji se zove “Srbija 2027“. Cilj je da uz rast ekonomije podignemo BDP na 100 milijardi evra 2027. godine.
- Zato nam je potrebno poverenje građana da dođemo do 100 milijardi BDP-a 2027. godine. Zato nam je EXPO važan i ti projekti. Radi se na njemu. Ne zbog građevina i mašina, već da ljudima bude bolje i osete bolji kvalitet života u našoj zemlji.
- **Mi pored prirodjačkog muzeja pravimo i veliki akvarijum pod zemljom** koji će biti pored Muzeja savremene umetnosti. Do kraja godine završavamo projekat, na proleće krećemo da ga gradimo 2025, treba nam godinu dana da to napravimo. **Imaćemo i veliki točak koji se okreće pored Beogradskog sajma. Hala 1 Beogradskog sajma imaće tri operske hale iznutra.** Projekat kao što je Beograd na vodi, razvoj naše ekonomije, EXPO koji nam je cilj, nas gura da ulažemo i u kulturu, umetnost, ali i fabrike i nova radna mesta, i sve ono što podiže kvalitet života građana Srbije, ali čini i Srbiju atraktivnijom i boljom – naveo je ministar govoreći o projektima koji prate EXPO i sveukupni razvoj naše zemlje.

I dalje se ne zna šta će sve biti

Ministar finansija u martu 2024. govori šta će sve biti građeno: Stadion će imati čak 52.000 sedišta, radimo ga po svim standardima UEFA. Biće gotov do kraja 2026. godine. Gradimo i 1.500 stanova, a posle Ekspa videćemo da li ćemo ih prodavati ili ćemo ponuditi određenim kategorijama. Gradimo i akvatik centar, novi centar vodenih sportova. I konačno povezujemo centar grada, Prokop, preko Zemun polja sa EXPO-om, i nastavljamo dalje do Obrenovca. To je nekih 18 km pruge – kaže ministar. On je nagasio da će ukupna površina izložbenih objekata iznositi 230.000 metara kvadratnih.

Mali je rekao je da će Nacionalni stadion biti pravo remek delo i da će se za to postarati poznati arhitekta Mark Fenvik.

- Oko stadiona će biti parking mesta za 9.000 automobila“, istakao je Mali i dodao da postoji ogromna želja da se nastavi sa razvijanjem sadržaja na ovoj lokaciji.
- **Postoji dosta ideja, a jedna je izgradnja staze za moto trke** – dodao je on.

Napomenuo je da očekuje inicijativu od domaćih privatnih firmi oko uključivanja u projekat i naveo da je u rezidencijalnom kompleksu planirana izgradnja 160.000 kvadratnih metara stanova.

NEŠTO PO UREDBI, NEŠTO PO MEĐUDRŽAVNOM SPORAZUMU

Da poseban zakon za EXPO nije jedini po kojem će da se ugovaraju nabavke koje su nekako povezane sa ovom izložbom, znalo se i ranije. Naime, neki od projekata koji su potom pripisani EXPO 2027 su u stvari započeti i ranije, a među njima je glavni “nacionalni stadion” u Surčinu.

TS je od maja 2019. pokušavala da dođe do [studije opravdanosti](#) izgradnje Nacionalnog stadiona, ali bez uspeha. Ministarstvo finansija, jedini put kada je odgovorilo na ovaj ponavljeni zahtev, tvrdilo je da takvu studiju nema.

Kamen temeljac za nacionalni stadion položen je 1. maja 2024. iako nije izvesno da je završena studija izvodljivosti za taj projekat. Naime, javnost je veoma zbunilo to što je Ministarstvo finansija je 26. februara 2024. [raspisalo javnu nabavku](#) izrade studije, nakon kontradiktornih [informacija](#) prethodnih godina o tome [da li postoji ta studija](#). Mesec dana kasnije, 26. marta 2024. je objavljeno obaveštenje o zaključenom ugovoru za izradu studije izvodljivosti u vrednosti od 9,6 miliona dinara, sa rokom izvršenja 54 dana. Taj rok je kasnije produžen.

Ipak, do studije su došli novinari Radija Slobodna Evropa, što je [objavljeno](#) u prilogu s kraja maja 2024. Studija nije predstavljena javnosti, a novinari su je pronašli u javno dostupnoj arhivi dokumentacije Urbanističkog zavoda Beograd, gradskog preduzeća zaduženog između ostalog za praćenje sprovođenja prostornih i urbanističkih planova.

Prema nalazima iz te Studije (Prethodna studija opravdanosti), stadion bi koštao 257 miliona evra, a povrat uloženog novca očekuje se za 37 godina. Jedan od zaključaka iz dokumenta je i da Srbiji nije potreban stadion projektovane veličine ali da će on ipak biti izgrađen jer je to “vizija klijenta”, odnosno naručioca studije.

Kako se u dokumentu navodi, studiju je naručila Vlada Srbije, a uradila je kineska kompanija China Railway 14th Bureau Group Co.Ltd. Sa firmom China Railway 14th Bureau Group Co.Ltd, kako se navodi u [izveštaju](#) o radu Vlade Srbije za 2020. godinu, Vlada je potpisala Memorandum o razumevanju u vezi sa realizacijom Projekta za izgradnju urbane infrastrukture sa nacionalnim stadionom. Šta se sve podrazumeva pod “realizacijom projekta” i da li će ova firma biti i izvođač radova na stadionu nije poznato, jer ovaj Memorandum nije dostupan javnosti.

Studija je, inače, izrađena u avgustu 2021, dve godine nakon što je ministar Mali prvi put tvrdio da ona postoji.

Srbija je izabrana za domaćina izložbe EXPO u junu 2023 godine. Ipak, u Prethodnoj studiji opravdanosti za Nacionalni stadion iz 2021. godine vidi se da je u blizini nacionalnog stadiona još tada planirana izgradnja sajma. To je bilo pre nego što je Srbija uopšte i konkurisala za organizaciju izložbe [EXPO 2027](#), navodi RSE.

RSE se bavila i pitanjem dozvola za početak izgradnje. Ministar finansija Siniša Mali je 20. maja na svom **Instagram profilu** objavio da je “počelo postavljanje šipova za Nacionalni stadion”, iako su do tog dana, prema podacima iz baze Agencije za privredne registre, izdate privremene građevinske dozvole za pristupne puteve i parking ali ne i građevinska dozvola za sam objekat stadiona. Jedan od dokumenta koji je potreban za dobijanje dozvole je i Studija izvodljivosti koja je detaljnija od Prethodne studije a analizira troškove i potencijalne prihode konačne verzije nekog projekta. Međutim, ta studija nije bila izrađena u vreme početka izgradnje.

ŠTA SE DO SADA ZNA O NABAVKAMA PO POSEBNOM ZAKONU

U sekciji Portala javnih nabavki, izdvojene su nabavke koje se sprovede po EXPO-Uredbi. Svoje planove nabavki objavila su sledeća preduzeća:

- EXPO 2027 d.o.o.
- SPV Akvatik centar d.o.o.
- SPV Galovica 1 d.o.o.
- SPV Petrac 2 d.o.o.
- SPV Galovica 2 d.o.o.
- SPV Galovica 3 d.o.o.
- SPV Petrac 1 d.o.o.
- SPV Petrac 3 d.o.o.

Zaključno za 4. julom 2024. ova preduzeća su planirala da sprovedu 82 nabavke tokom 2024. godine. Najveći udeo ima preduzeće EXPO 2027 d.o.o. Međutim, **ni jedna od tih nabavki ne odnosi se na izvođenje radova**. Za 23 nabavke iz planova nije objavljena procenjena vrednost.

Kada se sabere vrednost nabavki za koje jeste objavljena procena vrednosti, dolazi se do iznosa koji je veoma skroman u odnosu na procenjenu vrednost projekta – 531 milion dinara. Te nabavke su u rasponu od 70 hiljada do 117 miliona dinara. Međutim, među nabavkama čija procena vrednosti nije bila objavljena nalaze se i neke daleko vrednije.

Objavljeno je 19 postupaka nabavke, svi se odnose na **pružanje usluga i ni jedan nije sadržao procenu vrednosti**. O tome kolika bi ona mogla biti može se zaključiti samo na osnovu vrste postupka koja je primenjena (javni poziv za podnošenje ponuda, poziv na najmanje tri privredna subjekta ili “poziv jednom ili većem broju privrednih subjekata”). Bitna razlika u ovim objavama je to što se samo kod javnog poziva može videti i konkursna dokumentacija.

1. [Nabavka advokatskih usluga](#) iz maja 2024. okončala se dodelom posla advokatu Igoru Isailoviću, za cenu od 11,94 miliona dinara. Ponude su podnela još dva pozvana advokata (Filip Mirić i Aleksandar Kovačević), a obe njihove ponude su ocenjene kao neprihvatljive, jer su bile veće od 12 miliona dinara. Konkurencija je bila samo prividna. Iako procenjena vrednost nije bila objavljena, advokati su morali da znaju da je upravo 12 miliona dinara bila maksimalna cena koju je naručilac želeo da plati, budući da je to limit propisan Uredbom za tu vrstu postupka (član 16).
2. Za [Izradu tehničke dokumentacije sa izradom kataloga, 3D modela, projekta opremanja stanova i poslovima po ovlašćenju Naručioca, stambenog kompleksa sa E2 – prateći smeštajni kapaciteti, u okviru kompleksa “Expo 2027”](#) posao koji je procenjen na 468 miliona dinara je dodeljen jednoj od dve grupe ponuđača. Pobednici su ponudili da posao urade za oko 425 miliona dinara, dok je drugoplasirani konzorcijum tražio oko milion dinara više od procenjene vrednosti (koja nije bila objavljena) i njegova ponuda dalje nije razmatrana. Ipak, treba napomenuti da bi ishod bio isti i da je ponuda uzeta u razmatranje, jer je ona bila lošija i po ostalim kriterijumima koji su ocenjivani.
3. Za nabavku [knjigovodstvenih usluga](#) stigla je samo jedna ponuda, pa je posao, vredan nešto više od 15 miliona dinara, dodeljen Deloitte Advisory d.o.o. Za posao su mogle da konkurišu firme koje imaju ukupan prihod u prethodne tri godine od 30 miliona dinara, koje su imale iskustvo vođenja poslovnih knjiga za najmanje tri korisnika iz oblasti visokogradnje, koje imaju 10 zaposlenih ekonomista i 2 pravnika. Međutim, pored svega toga je traženo da firma **ima najmanje 50 radno angažovanih lica** – kriterijum čiju je relevantnost znatno teže opravdati.
4. [Konsultantske usluge u oblasti projektovanja i dizajna audio – vizuelnog sistema za specijalizovanu izložbu EXPO 2027 Beograd](#) su dodeljene u postupku na osnovu poziva upućenom svega dva učesnika. Posao je dobio Sky Solutions doo, koji je dostavio ponudu. Drugi pozvani učesnik bio je preduzetnik koji posluje pod nazivom Prolight, a ugovorena vrednost posla je nešto manja od 3,5 miliona dinara.

5. [Konsultantske usluge za praćenje i koordinaciju procesa projektovanja objekata u okviru zone B specijalizovane izložbe EXPO 2027 Beograd](#) su procenjene na 12 miliona dinara, poziv je upućen na tri adrese, a stigle su dve ponude, jedna koja je bila 100 hiljada ispod praga, i druga, data na svega 2 hiljade dinara ispod praga.
6. [Medijske usluge i usluge zakupa medija, za period do 31. decembra 2027. godine](#), posao čija je vrednost procenjena na čak 1,41 milijarde dinara (procena nije objavljena), dodeljen je jedinom ponuđaču – Universal media doo. Okvirni sporazum je zaključen na procenjenu vrednost. Finansijski kapacitet u prethodne tri godine je tražen na nivou od 1,5 milijarde dinara, što se čini razumnim. Pored toga je traženo da je firma za najmanje tri korisnika pružala usluge planiranja i zakupa medija u najmanje tri zemlje bivše Jugoslavije, da je za najmanje pet korisnika pružalo slične usluge (u bilo kojoj zemlji), da je realizovala najmanje jedan društveno odgovorni projekat i dobilo makar jednu nagradu na međunarodnim medijskim festivalima. Drugi uslovi se tiču broja i profila pojedinih zaposlenih (10) i softverskih alata.
7. [Pružanje marketinških usluga \(kreativnih, digitalnih, PR i konsultantskih usluga\), za period do 31. decembra 2027. godine](#) takođe je dodeljeno kroz okvirni sporazum, a procenjena vrednost bila 1,51 milijarde dinara. Javio se samo jedan konzorcijum, na čelu sa firmom McCANN. Kod ove nabavke je traženo da ponuđač ima trogodišnji prihod od 800 miliona dinara, odnosno upola manje od posla koji je ugovoran, što je u kontradikciji sa uslovima iz prethodnog tendera. Uslovi su slični u pogledu iskustava u regionu (određene vrste kampanja). Pored toga, tražena su dva društveno odgovorna projekta, dva projekta planiranja i sprovođenja krizne komunikacije i dva projekta iz oblasti odnosa sa javnošću i korporativnih komunikacija. Traženo je i angažovanje najmanje 23 lica sa određenim kvalifikacijama i pojedini softverski alati.
8. [Za računovodstvene i softverske usluge](#) vredne 3,5 miliona dinara poziv je upućen KPMG A.S.S. doo i KPMG DOO, koji su nakon toga **podneli zajedničku ponudu** od 3,4 miliona dinara.
9. [Savetodavne – konsultantske usluge u cilju organizovanja i realizacije projekta specijalizovane izložbe EXPO 2027, na period od tri godine](#) su procenjene na 60 miliona dinara, a jedini ponuđač je bilo preduzeće Beogradski sajam doo, koje je zatražilo 59,4 miliona dinara.
10. [Specijalističke savetodavne usluge u oblasti saradnje sa Međunarodnim biroom za izložbe \(“BIE”\) i nadležne zakonske regulative](#) su procenjene na 12 miliona dinara, a poziv je upućen na adrese tri advokata. Međutim dvojica su imala računске greške (Vladimir Popović i Marko Došen), a njihove ponude su potom odbijene jer se “nisu saglasili sa ispravkom računске greške“. Tako je posao dodeljen advokatu Miluša R. Okiljević, za iznos nešto manji od 10,5 miliona dinara.
11. [Tehnička kontrola tehničke dokumentacije stambenog kompleksa celine E2 – prateći smeštajni kapaciteti, u okviru kompleksa “Expo 2027“](#) procenjena na 46,9 miliona dinara dodeljena je konzorcijumu koji je zatražio 39,5 miliona dinara (jedina ponuda).
12. [Usluga dostave pošiljaka, na period od tri godine](#) dodeljena je JP “Pošta Srbije“, za procenjenu vrednost od 2 miliona dinara.
13. [Usluga posredovanja u organizaciji službenih putovanja u zemlji i inostranstvu sa pratećim uslugama, na period od dve godine](#), vredna 60 miliona dinara privukla je četiri ponuđača. Međutim, tri ponude su odbijene kao neprihvatljive (nedostatak pojedinih dokaza koji su traženi), pa je posao dobio BIG BLUE doo.
14. [Usluga regrutacije kadrova](#) ugovorena je na osnovu narudžbenice upućene jednom ponuđaču, za 1,5 milion dinara.
15. Na isti način je ugovorena i [usluga stručnog usavršavanja iz oblasti stranih jezika](#), Kolarčevoj zadužbini, za 1,2 miliona dinara.
16. [Zakup poslovnog prostora](#) je procenjen na 12 miliona dinara i zatražene su tri ponude. Međutim, stigla je samo jedna ponuda, i to data na deset puta manji iznos – 1,17 miliona dinara (Marera coworking doo).
17. [Usluge prevođenja i lekture su takođe ugovorene](#), ali nije moguće pristupiti podacima o njoj.

PREPORUKE

1. Izrada Programa “Skok u budućnost – Srbija 2027“ na način koji propisuje Zakon o planskom sistemu, ili prestanak prakse da se u javnosti stvara utisak kao da je reč o programu koji su izradili i koji primenjuju državni organi Srbije;
2. Otklanjanje dilema oko toga šta sve čini projekat EXPO 2027, odnosno koje će nabavke biti sprovedene radi njegove realizacije i u kojoj okvirnoj vrednosti;
3. Objavljivanje informacija o svim nabavkama koje su vezane za izložbu EXPO 2027, uključujući i one koje se ne sprovode po Uredbi, već na osnovu direktnih dogovora (međudržavni sporazumi) ili (eventualno) na osnovu redovnih procedura javnih nabavki;
4. Hitno odlučivanje Ustavnog suda po inicijativi za ocenu ustavnosti člana 14. posebnog zakona za EXPO i uredbe koja je doneta na osnovu njega;
5. Izrada i objavljivanje analize koruptivnih rizika u usvojenom posebnom zakonu (Agencija za sprečavanje korupcije);
6. Revizija javnih nabavki koje su sprovedene na osnovu Uredbe od strane Državne revizorske institucije;
7. Objavljivanje informacija o aktuelnim postupcima na način koji će omogućiti veću konkurenciju, i u slučajevima kada se to ne traži Uredbom.



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

Ovaj projekat je podržan od strane Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije u okviru programa MATRA. Sva izložena mišljenja pripadaju TS i ne može se smatrati da odražavaju stavove donatora.