

ELEMENTI ZAROBLJENE DRŽAVE U SRBIJI

Studija slučaja u dve oblasti

Sažetak

U svojoj Strategiji proširenja iz februara 2018. godine¹, Evropska komisija konstatuje da zemlje zapadnog Balkana “pokazuju jasne elemente “zarobljenih država”, uključujući veze sa organizovanim kriminalom i korupcijom na svim nivoima vlasti i uprave, kao i veliku isprepletatnost javnih i privatnih interesa.”

U okviru istraživanja Transparency International-a o potencijalnim “zarobljenim državama” u nekoliko zemalja jugoistočne Evrope, Transparentnost Srbija je istraživala elemente i obrasce ovog zabrinjavajućeg fenomena u dve specifične oblasti: **urbano planiranje** u glavnom gradu i funkcionisanje **javnih preduzeća** u sektoru energetike.

Prostorno planiranje u Beogradu zasnovano na privatnim i političkim interesima

Prostorno planiranje u Beogradu, glavnom gradu Republike Srbije, pod uticajem je privatnih investitora – osoba koje su blisko povezane sa vladajućom političkom elitom. Iako propisi o prostornom planiranju predviđaju izradu stručnih studija, javne uvide i rasprave i odobravanje planova od strane gradske skupštine, u stvarnosti ti planovi su za naznačajnije projekte prilagođavani ili u celosti usvajani kako bi služili zadovoljenju pojedinačnih interesa.

Grad Beograd ima dugu istoriju zloupotreba u oblasti izdavanja građevinskih dozvola, prenamene zemljišta, objedinjavanja parcela i netransparentnog planiranja uopšte, ali su se akteri ovakvih koruptivnih aranžmana ranije trudili da ostanu skriveni prilikom kršenja zakona, korišćenja rupa u propisima ili prilagođavanja propisa njihovim interesima.

Od 2012, politički lideri Srbije i Grada Beograda predstavljaju privatne interese kao stvar od najvišeg nacionalnog značaja, i javno učestvuju u njihovoj promociji. Za potrebe projekta “Beograd na vodi” (površine od oko 900,000 metara kvadratnih), Srbija je prekršila sopstvena pravila o eksproprijaciji zemljišta, javno–privatnim partnerstvima, porezima i javnim nabavkama. Za to su korišćeni jednokratni zakoni, kao što je “lex specialis”, usvojen u Narodnoj skupštini aprila 2015. godine, i široko postavljene odredbe međudržavnog sporazuma između Srbije i Ujedinjenih Arapskih Emirata, gde je registrovan privatni partner u projektu “Beograd na vodi”. U slučaju ovog projekta formalno su poštovani propisi u vezi sa prostornim planiranjem. Međutim, cela državna i gradska uprava su tražili načine da planove usklade sa interesima onoga koji je u tom trenutku figurirao kao jedini izgledni investitor.

¹ Verodostojna perspektiva proširenja za Zapadni Balkan i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_prosirenja_balkan_2018.pdf

Kao rezultat takvog postupanja, a) najveći građevinski projekat u centru glavnog grada nije planiran kroz konkurs za arhitektonsko rešenje, kako je prvobitno zamišljeno; b) namena građevinskog zemljišta nije određena na način koji bi uključio sve zainteresovane aktere; c) investitor nije izabran na tenderu; d) država učestvuje u tridesetogodišnjem ugovoru kao manjinski partner (32%) u zajedničkom preduzeću, iako je vrednost zemljišta i ulaganja da se očisti teren značajno viša od vrednosti investicije i kredita koji je obezbedio privatni partner; i e) država se obavezala da dodeli nabavku javnih radova u vrednosti od skoro 300 miliona evra, bez nadmetanja.

Nedavno je i manjinski partner u vladajućoj koaliciji, Bogoljub Karić, biznismen, najavio izgradnju velikog stambenog projekta na periferiji Beograda (Makiš), navodeći da je sve već dogovoreno. Gradske vlasti nisu potvrdile (niti porekle) ove tvrdnje, tako da je još uvek moguća primena kompetitivnog postupka ali su drugi potencijalni investitori već sada obeshrabreni samouverenim nastupom potencijalnog graditelja bliskog vlastima. Beogradske vlasti su izmenile propise o zaštiti vodoizvorišta u toj oblasti kako bi omogućili izgradnju na lokaciji i izmenili plan gradskog saobraćaja kako bi nepostojeće naselje postalo polazna stanica budućeg beogradskog metroa.

Ovi veliki građevinski projekti su predstavljeni od strane najviših republičkih i gradskih političara kao uspeh u privlačenju investitora i ekonomskog rasta i razvoja. Sa druge strane, zaobiđeni su pravni mehanizmi za borbu protiv korupcije, a ključne informacije o poslovnim i drugim rizicima za javna sredstva kao i informacije o obavezama, nedostaju. Istovremeno, svaki oblik kritike i pozivanja na odgovornost izazivaju žestoke reakcije vlasti. Oni odbacuju tvrdnje o štetnosti svog poslovanja ne pružajući odgovore na postavljena pitanja. Pored toga, državni funkcioneri i mediji koji su im bliski (uključujući i one u privatnom vlasništvu), napadaju svakog za koga posumnjaju da bi svojim kritikama ili traženjem važnih objašnjenja mogao da ugrozi projekat.

Štetni efekti političke kontrole u Elektroprivredi Srbije

Elektroprivreda Srbije (EPS) je verovatno najznačajnije preduzeće u zemlji, uzimajući u obzir broj zaposlenih, prihode i resurse kojima raspolaže. To je složeno javno preduzeće, koje uključuje desetine povezanih pravnih lica.

Iako je Zakon o javnim preduzećima, iz 2012. i 2016. godine, promovisao profesionalizaciju, odgovornost, transparentnost i efikasnost javnih preduzeća, nijedan od ovih ciljeva nije postignut. EPS, budući da je najveća kompanija u javnom vlasništvu, odslikava ovo stanje u značajnoj meri:

- a) Upravljačka struktura, a naročito vršilac dužnosti direktora, politički su postavljeni i u javnosti se smatra da nisu kvalifikovani za obavljanje ovih poslova; štaviše, mnoge osobe iz nižeg nivoa menadžmenta se takođe smatraju nekompetentnima;

- b) Nema informacija o tome da je nadzorni odbor preduzeća, postavljen od strane Vlade, preduzeo korake da ispravi bilo koji od identifikovanih problema;
- c) EPS praktikuje zapošljavanje po osnovu pripadnosti političkoj stranci, čijem prikriivanju i lakšem sprovođenju pogoduju česte reorganizacije strukture preduzeća, diskrecione izmene akta o sistematizaciji sa opisom radnih mesta i održavanje nekoliko firmi koje su bile povezane sa EPS-ovim postrojenjima na Kosovu;
- d) EPS-ov profit se veštački uvećava, a zatim je deo te “dobiti” transferisan u budžet, kako bi se prikazao višak sredstava u budžetu i time dobila politička korist, povezivanjem suficita sa uspešnošću vladine politike;
- e) Ne postoji sveobuhvatno izveštavanje i odgovornost za postizanje ciljeva EPS-a, već samo po pitanju finansijskih rezultata;
- f) Cena EPS-ovih usluga se decenijama drži na nižem nivou nego što je u susednim zemljama, kako bi se sačuvao “socijalni mir” i kako bi se izbeglo da političkim liderima opadne popularnost.

EPS u velikoj meri odslikava i neke probleme koji se javljaju u celom javnom sektoru, kao što je slučaj sa javnim nabavkama. Naime, ovo preduzeće godišnje potroši nekoliko miliona evra na nabavke raznih usluga, poričemu je potreba za pribavljanjem tih usluga često sporna. Sumnja se da se kroz ove kanale odvija nelegalno finansiranje političkih partija.

Sve ovo negativno utiče na mogućnosti EPS da obavlja svoju funkciju kao i na budući razvoj preduzeća. Preveliki troškovi, loše upravljanje, nevoljnost da se investira u održavanje sistema i razvoj novih kapaciteta, iako može doneti korist nekom pojedincu, ili zadovoljiti neki politički interes, donosi dugoročno štetne posledice za preduzeće.

To može uticati i na smanjivanje EPS-ovog potencijala, odnosno vrednosti u eventualnom procesu privatizacije. Takođe, usled loših poslovnih odluka stvara se potreba da se država zadužuje kako bi obezbedila neophodan razvoj EPS-ovih kapaciteta. Drugi negativni efekat je to što EPS traži da obezbedi nove investicije kroz javno–privatna partnerstva (pojedina na osnovu nekonkurentnih procedura i međudržavnih sporazuma), umesto da koristi sopstvene prihode za ove svrhe. Štaviše, usled veličine preduzeća i obima posla koji EPS obavlja, dešavalo se da u pojedinim periodima značajno opadne bruto društveni proizvod u Srbiji kada EPS ne posluje uspešno, a bilo je i situacija kada je bila ugrožena stabilnost celokupnog energetskeg sektora.

Glavne preporuke

Srbija ne treba da potpisuje međudržavne sporazume koji omogućavaju zaobilaženje bilo kojeg antikoruptivnog zakona niti da zaključuje pojedinačne ugovore na osnovu prethodno potpisanih međudržavnih sporazuma ukoliko na taj ugovor neće važiti zakonske antikorupcijske norme.

Evropska unija (EU) treba jasnije da prepozna rizike od zaključivanja međudržavnih sporazuma na sveukupnu vladavinu prava u Srbiji, naročito u kontekstu Poglavlja 23 pregovora o pristupanju, ali takođe i u vezi sa drugim oblastima (poput Poglavlja 5, 8, 32).

Prostorno planiranje

Vlasti u Srbiji ne treba nikad da isključuju pojedine delove grada iz opšteg pravnog okvira, proglašavanjem privatnih investicija projektom od “nacionalnog interesa”, ili usvajanjem jednokratnih “zakona” za pojedinačne projekte.

Gradske vlasti Grada Beograda treba da obezbede transparentnost, inkluzivnost i predvidljivost urbanog planiranja, praćenjem prethodno postavljenih pravila i razmatranjem predloga sa javnih rasprava i javnih uvida.

Gradske vlasti Grada Beograda treba da reaguju na saopštenja za javnost potencijalnih investitora koji tvrde da postoje unapred dogovoreni sporazumi za pojedine parcele, kako bi zaštitili konkurenciju prilikom buduće prodaje zemljišta ili davanje zemljišta u dugoročni zakup.

EU treba, u kontekstu pregovora za Poglavlje 23, da jasnije prepozna rizike od prilagođavanja urbanističkih planova potrebama potencijalnih investitora i u vezi sa podrškom koju javni funkcioneri pružaju privatnim investicionim projektima generalno.

Javna preduzeća

Vlada Srbije treba da okonča konkurse, i da imenuje direktore i članove nadzornih odbora svih javnih preduzeća u skladu sa zakonom.

Javni tužioci treba da ispituju sumnje na zloupotrebe u javnim nabavkama i kod zapošljavanja u javnim preduzećima, uključujući i EPS.

Preduzeća u državnom vlasništvu treba da ispune svoje osnovne funkcije, da održe i razvijaju sopstvene kapacitete (npr. za proizvodnju struje kada je u pitanju EPS), umesto da služe kao oruđe fiskalne i socijalne politike Vlade.

EU treba da prepozna značaj nadzora i upravljanja javnim preduzećima iz ugla borbe protiv korupcije (Poglavlje 23) i sveukupne vladavine prava.