



# **Transparentnost Srbija**

**pregled aktivnosti**

**jun 2024. godine**

**Bilten broj 6/2024**





## Sadržaj:

Aktivnosti .....	2
Pod lupom .....	3
Fiskalni savet: Javne investicije u Srbiji među najvećim u svetu, ali projekti nisu transparentni .....	3
Konferencije .....	7
Priručnik za rasipanje javnih resursa .....	7
TS predstavila podatke o monitoringu izborne kampanje 2024 .....	8
Inicijative i analize .....	10
Ustavni sud o Zakonu o EXPO 2027 .....	10
Mediji .....	11
Što pre popraviti zakone, malo je verovatno da ćemo čekati četiri godine za nove izbore .....	11



## Aktivnosti

U junu su održani lokalni izbori, posle kojih su predstavnici Transparentnosti Srbija predstavili podatke o monitoringu izborne kampanje. O tome opširnije u poglavlju Konferencije.

U okviru projekta "Spasavanje javnih resursa - brod koji tone", organizovali smo još jednu promociju Priručnika za rasipanje javnih resursa – u Kragujevcu 6. juna. Opširnije u poglavlju „Konferencije“.

Počeli smo rad na istraživanju o primeni Zakona o javnim preduzećima na lokalnom nivou – koliko se poštuju odredbe o izboru menadžmenta, njihovoj stručnosti, o transparentnosti u JP i JKP čiji su osnivači opštine i gradovi.

U toku je novo ocenjivanje i rangiranje svih jedinica lokalne samouprave u Srbiji na osnovu Indeksa lokalne samouprave – LTI 2024. Paralelno radimo i istraživanje (kao i ocenjivanje i rangiranje, po kategorijama) na osnovu indeksa participativnosti – LIPA 2024, kao i istraživanje o javnim nabavkama koje sprovode lokalne samouprave.

Antikorupcijsko savetovalište TS (ALAC) radilo je i tokom juna. Sve informacije o mogućim slučajevima korupcije građani mogu prijaviti, odnosno dobiti potrebna obaveštenja, na broj 069 1978 158 ili putem mejla [ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs).

U junu smo imali 165 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 su i [brojne prijave](#) koje smo podneli Agenciji za sprečavanje korupcije zbog kršenja zakona tokom predizborne kampanje, kao i odgovori ASK koja je u gotovosvim slučajevima utvrđivala da nema osnova da vodi postupak protiv funkcionera, ali ni protiv stranaka.

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



## Pod lupom

### Fiskalni savet: Javne investicije u Srbiji među najvećim u svetu, ali projekti nisu transparentni

17. juna 2024.

Javne investicije u Srbiji iznose više od sedam odsto bruto domaćeg proizvoda (BDP) i najveće su u odnosu na ta ulaganja u Centralnoj i Istočnoj Evropi (CIE), a tako visoke stope su retke i u svetu, ali građani nemaju uvid u ekonomsku i društvenu opravdanost velikih državnih projekata, cene se slabo ili nikako obrazlažu, a odabir prioriteta i izvođača radova je nejasan i netransparentan, naveo je Fiskalni savet u Izveštaju o tim ulaganjima.

„U prethodne tri godine, od 2021. do 2023. za investicije države odvajalo se neuobičajeno mnogo budžetskih sredstava, a slična ekonomska politika nastaviće se i u narednim godinama. Trenutno na javne investicije odlazi oko pet milijardi evra godišnje, odnosno više od 15 odsto ukupnih javnih rashoda, što je treći, najveći budžetski izdatak, odmah posle penzija i plata u javnom sektoru“, navedeno je u toj posebnoj studiji.

Cilj te studije je da poreskim obveznicima pruži objektivan uvid u najvažnija, a dosad nerazjašnjena pitanja, a Vladi ponudi preporuke za unapređenje trenutne politike u toj oblasti.

„Snažno povećanje javnih investicija nije ostvareno na sistematičan način, kako je Fiskalni savet preporučivao 2015. godine“, navedeno je u studiji.

Fiskalni savet već drugi put izrađuje sveobuhvatnu studiju o javnim investicijama. Prvu je uradio 2015. kada je „gorući problem“ javnih finansija i ekonomske politike bio drugačiji nego sad, jer je država u tom periodu nedovoljno ulagala u infrastrukturne projekte, pa su javne investicije bile na neodrživo niskom nivou, ispod tri odsto BDP.

„Analiza iz 2015. otkrila je kao glavni razlog, koji je stajao iza niskih javnih investicija, izrazitu neefikasnost i sporost javne uprave u svim fazama sprovođenja investicionih projekata, od početnog odabira, planiranja i pripreme radova, pa do njihove implementacije. Stoga su tadašnje preporuke išle u smeru rešavanja tih problema, uz povećanje transparentnosti svih procedura“, naveo je savet.

Dodao je da je do sličnih preporuka došao i Međunarodni monetarni fond (MMF), koji je u analizi iz 2016. takođe identifikovao neefikasnost izvršavanja javnih investicija u Srbiji, kao veliki problem zbog čega su i njegove preporuke išle u smeru unapređenja institucionalnih i proceduralnih mehanizama za upravljanje javnim investicijama u fazama planiranja, alokacije i implementacije.

Ono što se, međutim, na kraju desilo je to, kako je naveo Fiskalni savet, da je Vlada Srbije uspela da od 2018. pronađe drugačiji put ka, nesporno potrebnom, povećanju javnih investicija, međutim to u osnovi nije uključivao sistematska, institucionalna unapređenja upravljanja javnim investicijama, niti povećanje transparentnosti.

„Rast javnih investicija od 2018, koji je kulminirao od 2021. može se razložiti na četiri



činioća koja nisu bile uobičajena u drugim zemljama CIE. Prvi i najznačajniji je to što se najveći broj infrastrukturnih projekata od 2018. sprovodi po posebnim postupcima, uz delimično ili potpuno izuzeće iz opšte zakonske regulative u oblasti javnih nabavki, eksproprijacije, planiranja i izgradnje“, navedeno je u izveštaju.

Dodaje se da su, pored bilateralnih ugovora s drugim državama, kojima se u većoj ili manjoj meri zaobilazi domaća regulativa, usvajani i posebni domaći zakoni, poput lex specialis za Moravski koridor iz 2019. ili lex specialis za čitavu grupu „infrastrukturnih projekata od značaja“ iz 2020. godine.

Tome treba dodati i Uredbu o upravljanju kapitalnim projektima iz 2019, kojom je ostavljen prostor da projekti, koje Vlada proglasi da su „od posebnog značaja“, budu izuzeti i iz procesa identifikacije i predselekcije, ocene relevantnosti i spremnosti projektne dokumentacije.

Poslednji sličan primer odnosi se na usvajanje lex specialis-a, koji omogućava izuzimanje iz redovnih procedura projekta EKSP0 2027 sa Nacionalnim stadionom i pratećom infrastrukturom, koji je usvojen krajem 2023.

Ističe se da tako veliki broj izuzeća, potpuno odstupa od uobičajene međunarodne prakse.

Drugi važan činilac je snažan rast ulaganja u sektor bezbednosti, odnosno u vojsku i policiju.

„Ta ulaganja, koja se, prvenstveno odnose na naoružanje i opremu, takođe se izuzimaju iz standardnih procedura javnih nabavki i selekcije.

Ulaganja u sektor bezbednosti tako su povećana od 2018. do 2023. na oko jedan odsto BDP u proseku, a čitavu deceniju pre toga standardno su iznosila 0,2-0,3 odsto BDP.



Treći razlog povećanja javnih investicija u zdravstvo, naročito tokom pandemije COVID-19, koje su bile osetno veće nego u zemljama CIE je, verovatno to što je zdravstveni sistem Srbije krizu dočekao s lošijom opremljenošću nego što je bio slučaj sa zdravstvenim sistemima u tim zemljama.

I te nabavke, kako je navedeno u studiji, dobrim delom, „preskakale“ su uobičajene procedure, a informacije o troškovima, nabavljenim količinama bile su poverljive u meri koja prevazilazi međunarodne standarde.

Četvrti činilac rasta javnih investicija, kako je ocenio Fiskalni savet, jesu velike nabavke robnih rezervi i rezervi energenata, koje su najizraženije bile u 2022. godini i to se, najvećim delom može povezati s energetsom krizom i stoga su one bile privremene prirode.

„Rešenje do kog je došla Vlada Srbije, da ubrza izvršenje javnih investicija, zaobilazanjem standardnih procedura, može se u prvoj ravni oceniti kao pragmatično. Njim je postignuto da se izvršenje javnih investicija u Srbiji do 2021. podigne, a onda i zadrži, na visokih sedam odsto BDP, što je, uzimajući u obzir veoma loše stanje osnovne infrastrukture u zemlji, odgovarajući nivo javnih investicija“, naveo je Savet.



Ukazano je da je ostvareno povećanje javnih investicija imalo pozitivan uticaj i na privredni rast, zaposlenost i privatne investicije, a zaobilaženje procedura ubrzalo je sprovođenje projekata i „otkočilo“ neke projekte čija je realizacija kasnila godinama, Koridora 10, Moravskog koridora, železice od Beograda do mađarske granice, a taj pojačan investicioni ciklus države ostvaren je u uslovima načelne fiskalne stabilnosti i nije preterano povećao zaduživanje zemlje.

Novi dominantan model upravljanja javnim investicijama ima, međutim, kako je ocenio Fiskalni savet, brojne slabosti i rizike.

„Preterana proizvoljnost u selekciji projekata dovodi do realizacije investicija diskutabilne opravdanosti (fabrika vakcina, sportski objekti), uz istovremeno zapostavljanje mnogih važnih sektora (zaštita životne sredine, obrazovanje)“, naveo je Savet.

Osim toga, prema oceni Fiskalnog saveta, novi dominantan model upravljanja javnim investicijama, „ubrzanim“ projektima, karakterišu upitni troškovi i izražene naknadne korekcije naviše prvobitno ugovorene cene radova.

Ističe se i da su uslovi zaduživanja za velike projekte, koji se sprovode po nestandardnim procedurama, po pravilu nepovoljniji u odnosu na standardne procedure.

Zaobilaženje standardnih procedura, prema oceni Fiskalnog saveta, počinje postepeno da smanjuje pozitivne ekonomske efekte javnih investicija na privredni rast i društveno blagostanje zbog lošeg izbora projekata i prekomernog angažovanja stranih preduzeća.

„Vansistemska vođenje investicija nije se ograničilo samo na pojedinačne izuzetke kojim bi se premostio period do unapređenja domaćih institucija. Ono je u prethodnih pet godina preraslo u rasprostranjenu praksu za sprovođenje najvećih investicionih projekata države. To se neminovno odrazilo na sve veće propuste investicione politike, što znači da sadašnji model sprovođenja javnih investicija nije dugoročno održiv i da je iscrpio svoje pozitivne efekte“, ocenio je Fiskalni savet.

Usled proizvoljne selekcije projekata, sektorska struktura javnih investicija nije usklađena sa objektivnim potrebama zemlje, pa je preterana proizvoljnost u odabiru projekata dovela do toga da su neki sektori, poput zaštite životne sredine i obrazovanja neopravdano zapostavljeni.

Osnovne preporuke Fiskalnog saveta Vladi Srbije su da se Srbija kontrolisano vrati u uređen sistem.

„Nije racionalno, a verovatno ni moguće, naglo prekidati ili modifikovati započete projekte koji se već sprovode po nestandardnim procedurama. To, međutim, ne važi za nove, važne projekte koji će se ugovarati od 2024. godine. Oni bi morali da počnu da se realizuju uz punu primenu Zakona o javnim nabavkama, Zakona o eksproprijaciji i Uredbe o kapitalnim projektima, što je i zahtev EU“, istakao je Fiskalni savet.

Dodaje se da je potrebno odmah pokrenuti reforme kojima bi se otklonila uska grla u sprovođenju javnih investicija po redovnim procedurama, a ona postoje u primeni postojećih zakona o eksproprijaciji, javnim nabavkama, planiranju i izgradnji, legalizaciji,



funkcionisanju katastra, „što je i sama Vlada više puta priznala“.

Važno je, kako je navedeno, da se odmah objave studije izvodljivosti za sve velike investicione projekte države, a one su obavezne po važećoj regulativi za investicione projekte, vrednosti veće od 25 miliona evra.

Potrebno je i kako se ističe, dosledno sprovođenje zakonskih obaveza o dugoročnom planiranju i redovnom praćenju javnih investicija, što se trenutno ne radi.

„Zakonom o planskom sistemu iz 2018. bila je predviđena obaveza Vlade da do 1. januara 2020. podnese Skupštini na usvajanje predlog Plana razvoja za period od najmanje deset godina, a da Ministarstvo finansija, po isteku svake kalendarske godine, priprema godišnji izveštaj o sprovođenju Investicionog plana i dostavi Vladi na usvajanje, dok se na svake tri kalendarske godine priprema izveštaj o učincima, na osnovu čega se može utvrditi potreba za njegovom revizijom, ali se ništa od toga ne sprovodi u praksi“, naveo je Fiskalni savet.

Ističe se da Desetogodišnji razvojni plan i dalje nije usvojen, a tek sredinom 2023. usvojen je Predlog uredbe o postupku pripreme Nacrta plana razvoja, a njegova konačna izrada i naredni

dokumenti još se čekaju iako su zakonski rokovi za to odavno istekli.

Fiskalni savet ocenio je i da Uredba o kapitalnim projektima omogućava veliki stepen diskrecije Vladi Srbije pri određivanju investicija „od posebnog značaja“ jer dovoljno je da Vlada donese odluku o proglašenju konkretnog projekta, ili grupe projekata, od posebnog značaja, pozivajući se na neki bilateralni (ili multilateralni sporazum), bez daljeg obrazloženja i ulaska u njegovu suštinu.

Ukazano je da su, iako je u oktobru 2023. Vlada Srbije donela uredbu koja detaljnije propisuje uslove i kriterijume za dodelu statusa „objekat od značaja za Srbiju“, oni i dalje suviše opšti i bez jasnih kvantitativnih odrednica.

Preporuka Fiskalnog saveta je da se procedura za dodelu statusa projekta od posebnog značaja učini daleko rigoroznijom, odnosno da se ovaj institut ograniči samo na retke i izuzetne okolnosti.

Fiskalni savet je predložio i da se u jedinstven sistem upravljanja investicijama uvede i javno-privatno partnerstvo, kako bi se povećala transparentnost i efikasnije trošila javna sredstva.

## Konferencije

### Priručnik za rasipanje javnih resursa

6. juna 2024.

Posle Novog Sada, Beograda i Niša, organizacija Transparentnost Srbija predstavila je u Kragujevcu publikaciju kojom, na ironičan način, ukazuje na modele rasipanja javnih resursa.

„Transparentnost Srbija više od 20 godina nudi predloge kako da se korupcija spreči i kako da se njeno otkrivanje olakša. Uporno smo pokušavali da sprečimo rasipanje i pljačku, ali „nadležni organi“ nisu baš uvek želeli da čuju šta govorimo. Sada nudimo nešto potpuno drugačije, publikaciju koja će ih sigurno zainteresovati: „Priručnik za rasipanje javnih resursa“ – priliku da svi koji su „u mogućnosti“ u šest lakih lekcija nauče kako da poharaju javne resurse“, rekao je na predstavljanju Nemanja Nenadić iz „Transparentnosti Srbija“.

Priručnik vizuelno prate karikature Marka Somborca. „Istina je da mi živimo u zlatnom dobu. Pa gde vi još možete nekažnjeno da rasipate. Verujem u priručnik i on treba da se izučava na Fakultetu političkih nauka, a možemo i da ga „uglavimo“ u EXPO 2027. Kakvi smo mi stručnjaci za rasipanje ako ne „uvalimo“ što više priručnika. Ako neko



ministerstvo naruči mi možemo da uradimo priručnik u zlatotisku, nebo je granica. Možemo da ga izvozimo, da doprinesemo BDP-u Srbije . Za sada besplatno priručnik može da se skine sa sajta Transparentnosti. Posle ćemo videti“, rekao je karikaturista Marko Somborac.

Publikacija sadrži šest tematskih celina koje je, kako navode autori, bilo teško razdvojiti. Svako poglavlje, pored primera dobre prakse, odnosno dobrog rasipanja, prati i upozorenje čega se treba čuvati. To su zapravo mehanizmi koje treba uspostaviti ili propisi koje treba izmeniti ili usvojiti, kako bi se rasipanje sprečilo ili otežalo.

Publikacija je deo projekta „Spasavanje javnih resursa – brod koji tone“ koji Transparentnost Srbija sprovodi u saradnji sa Centrom za istraživačko novinarstvo Srbije, a uz podršku Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije.

Elektronska verzija "Priručnika za rasipanje javnih resursa" može se preuzeti [na sajtu organizacije Transparentnost Srbija](https://www.transparentnost.org.rs).



## TS predstavila podatke o monitoringu izborne kampanje 2024

12. juna 2024.

Monitoring koji je sproveda Transparentnost Srbija pokazao je da je u predizbornoj kampanji za lokalne izbore održane 2. juna dominirala Srpska napredna stranka (SNS), da je nametnut diskurs koji u prvi plan stavlja nacionalne teme dok se lokalna pitanja zanemaruju i da je kampanja bila veoma skupa.

Zlatko Minić iz Transparentnosti kazao je na konferenciji za novinare da je predsednik Srbije i nosilac lista okupljenih oko SNS najčešće bio na naslovnim stranicama dnevnih novina i da je skoro u 90 odsto slučajeva predstavljen u pozitivnom kontekstu.

"Pratili smo 13 dnevnih novina od 7. maja do 2. juna. Na naslovnim stranicama Vučić se pojavio 169 puta i u 87 odsto slučajeva bio je u pozitivnom tonu prikazan. Savo Manojlović je drugi, on se našao na 18 naslovnih strana. U jednoj trećini tih pojavljivanja bio je u pozitivnom tonu, a u dve trećine slučajeva u negativnom", kazao je Minić.



Govoreći o funkcionerskoj kampanji, naveo je da je upoređen ukupan broj promotivnih aktivnosti javnih funkcionera u odnosu na isti period prošle godine i da je uočen porast od 211 odsto. "Miloš Vučević pojavio se na 16 promotivnih događaja, a samo u poslednjoj nedelji kampanje to je učinio 11 puta. Goran Vesić imao je 17 promotivnih aktivnosti, Dubravka Đedović 14, Ivica Dačić i Selaković po 11", izjavio je Minić i dodao da je predsednik Privremenog organa grada Beograda Aleksandar Šapić imao 20 promotivnih događaja za 24 dana.

On je rekao da je ministarka za brigu o porodici Milica Đurđević Stamenkovski tokom izborne tišine uručivala vaučere za nabavku lekova i rehabilitaciju obolelima od retkih bolesti i da su brojni primeri funkcionerske kampanje uočeni tokom posmatranog perioda.

Istraživačica TS Miša Bojović ocenila je da je kampanja za lokalne izbore bila prilično skupa i da se procenjuje da je SNS oko 6.000.000 evra potrošio za oglašavanje.

"Najveći novac utrošen je na Pinku i Pinkovim kanalima, a onda sledi Hepi. Sličan iznos dobili su RTS i RTV. Potom slede Prva i B92", kazala je Bojović.

Programski direktor TS Nemanja Nenadić kazao je da je na televiziji Pink emitovana emisija od 2 sata i 30 minuta koja predstavlja političko oglašavanje, a da je zakonsko ograničenje 12 minuta po satu za oglašavanje na komercijalnim televizijama.

On je ocenio da se u kampanju za izbore ušlo sa "neraščišćenim računima" iz prethodnih izbornih ciklusa i da su se prekršaji iz prethodne kampanje i nezakonite prakse ponavljale i u ovoj kampanji.

Naveo je da su na stranačkim mitinzima nastupali ljudi koji su nosioci javnih funkcija i da su oni tako i najavljivani, a da to nije po zakonu.

"Ako na mitingu podrške SNS-u gost bude gradonačelnik Ljubljane, da li je to podrška jednog stranog grada ili gospodina Jankovića lično", dodao je Nenadić.

Kazao je da su prostori u kojima su bili kol centi SNS često javni resursi i da u tim slučajevima unapred treba da budu objavljeni cenovnici izdavanja i da svi pod jednakim uslovima mogu da ih zakupe, a da to nije bio slučaj.

Prema njegovim rečima, Agencija za sprečavanje korupcije i kad ustanovi prekršaje, izrekne samo opomenu strankama, ali ih ne kažnjava.

*Prijave podnete ASK i njene odgovore možete naći [na stranici "Inicijative i analize", na sajtu TS.](#)*

*Sažetak izveštaja o funkcionerskoj kampanji, prezentaciju sa konferencije za novinare i tabele možete preuzeti [sa sajta TS.](#)*

*Snimak konferencije možete pogledati na [YT kanalu TS.](#)*

## *Inicijative i analize*

### **Ustavni sud o Zakonu o EXPO 2027**

7. juna 2024.

Transparentnost Srbija zatražila je od Ustavnog suda podatke o postupanju (informacije i kopije svih dokumenata na osnovu kojih se može videti koje radnje i aktivnosti je, do dana podnošenja zahteva, Ustavni sud preduzeo) po inicijativi za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti člana 14. Zakona o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027 ("Službeni glasnik RS", br. 92/2023). Inicijativu je Transparentnost Srbija podnela Ustavnom sudu 30. januara 2024. godine. Ujedno su zatraženi podaci o postupanju po zahtevu da se, do donošenja konačne odluke, obustavi primena Uredbe o pravilima postupka nabavke dobara, usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe Ekspo Beograd 2027 ("Službeni glasnik RS", br. 8/2024), koji je Transparentnost Srbija podnela Ustavnom sudu 1. marta 2024. godine.

Ustavni sud do isteka zakonskog roka nije odgovorio na zahtev TS.

## Mediji

### Što pre popraviti zakone, malo je verovatno da ćemo čekati četiri godine za nove izbore

N1, 24. juna 2024.

Programski direktor nevladine organizacije Transparentnost Srbija Nemanja Nenadić, koji se nalazi na čelu Radne grupe Skupštine Srbije koja se bavi implementacijom preporuka ODIHR o poboljšanju izbornih uslova, izjavio je danas da je bitno probati da se izborni zakoni što pre poprave, jer je „malo verovatno“ da će se na naredni izborni proces čekati četiri godine.

„Imamo češće vanredne nego redovne izbore. Tako da što pre počne nešto da se radi to će imati više smisla. Trenutak je ujedno i nepovoljan, je junski izbori u nekim lokalnim samoupravama još nisu okončani“, rekao je Nenadić za televiziju N1.

Na pitanje da li je realno da preporuke budu primenjene u narednih šest do sedam meseci, kako je rekla predsednica Skupštine Ana Brnabić, kazao je da je rano prognozirati i dodao da i kada Radna grupa predloži zakon, svaki mora da usvoji parlament.

„Tu će se u stvari pokazati još bolje postoji li zaista politička volja da se ovde promene stvari i pomere se sa mrtve tačke“, ocenio je Nenadić.

Govoreći o dosadašnjim zadacima Radne grupe, kazao je da oni nisu mogli da budu ispunjeni jer su poslanici vladajuće većine odbijali da se izjasne o predlozima, ali da je inicirana izmena rada Radne grupe i da predstavnici civilnog društva do sutra treba da dostave mišljenje na predlog o tim izmenama koji im je poslala Brnabić.

„Ono što je tu najbitnija promena je sistem odlučivanja. Predviđa se da ukoliko neko od članova ne bude imao svoj predlog ili ne bude želeo da podrži predlog nekog drugog člana, njegov glas praktično neće biti uzet u obzir. Drugim rečima, brojaće se samo glasovi onih koji su nešto predložili, nešto podržali“, objasnio je on.

Ukoliko se, kako je naveo Nenadić, predstavnici vlasti ili neke druge grupe ponovo ne bi izjašnjavali ni o jednom predlogu, to ne bi zaustavilo rad grupe.