

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ВЛАДА
Немањина 11
11000 БЕОГРАД**

- Ана Брнабић, председница Владе -

Предмет: Иницијатива за повећање транспарентности процеса који претходи закључивању билатералних споразума са другим земљама и кредитних аранжмана, нарочито када такви споразуми искључују примену Закона о јавним набавкама и Закона о јавном партнерству за велике инфраструктурне пројекте, или када доводе до примене поступака који значајно смањују конкурентност

Поштована госпођо Брнабић,

Транспарентност Србија је крајем прошле године представила Извештај о процени услова за пословање са интегритетом у Србији (BICA). Поменуто истраживање, чију публикацију смо Вам већ доставили¹, показује да у Србији нису у потпуности обезбеђени услови да привредни субјекти послују са интегритетом. Таква ситуација је мањим делом последица несавршености прописа (где је просечна оцена 85 од могућих 100 поена), а знатно више недовољног ангажовања државних органа у њиховој примени (просечна оцена 47 од могућих 100), што се нарочито огледа у релативно малом броју истражених и откривених случајева коруптивних и сродних кривичних дела која настају у интеракцији између јавног и приватног сектора или унутар приватног сектора. Имајући то у виду, постоји огроман простор да се стање побољша кроз иницијативе пословног сектора, и кроз њихову сарадњу са државним институцијама и цивилним друштвом.

Ради превазилажења проблема Транспарентност Србија је дала 40 препорука за јавни, приватни и цивилни сектор у циљу стварања услова за повећање интегритета. Међу њима су препоруке које се односе на област преговарања и потписивања билатералних (међудржавних) споразума.

Уопштено гледано, процес доношења закона у Србији није довољно транспарентан, а разматрање могућих користи које ће неко остварити кроз прилагођавање законских норми приватном интересу, као ни ефеката закона у целини, не прати се на системски начин. Услед тога, плодно је тле за писање закона тако да погодују интересима оних који корумпирају. И поред тога што је пре неколико година донет Закон о лобирању, а унапређена су и правила о јавним расправама, јавност и даље нема на располагању довољно информација о томе ко све утиче на доношење прописа. Такође, Народна скупштина не врши у потпуности своју контролну улогу и углавном потврђује предлоге Владе без њиховог темељног разматрања.

¹ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/BICA_SRB_ONLINE.pdf

Све наведени недостаци посебно долазе до изражаја када је реч о закључивању међународних споразума и са њима повезаних кредитних аранжмана и уговора са другим државама за реализацију конкретних пројеката. Доступност података о процесу који претходи закључивању међународних споразума, и сагледавању могућих штетних последица тих аката још је мања него код „обичних“ закона. Њихова ратификација не захтева обавезну јавну расправу у фази израде, нити је могуће у том акту било шта променити кроз амандмане, у фази када споразум стигне Скупштини на одобрење. Поред тога, Народна скупштина приликом ратификације таквих споразума нема увек на располагању потпуне информације о томе на који начин ће они бити коришћени за закључење потоњих уговора за конкретне пројекте. Образложење предлога међународних споразума и са њима повезаних кредитних аранжмана, које Влада доставља Скупштини не садржи уопште или не садржи све информације на основу којих би се могло утврдити у којој мери ће се током примене тих споразума одступити од домаћих правила за јавне набавке и до каквих последица ће то довести. Када образложење садржи неке податке, ту се обично представљају неке од користи које ће донети уговорни аранжмани (нпр. повољне камате за будуће кредите), али не и економска анализа која би доказала да је управо тај начин за решавање одређеног проблема био најисплативији за Републику Србију. С друге стране, изостаје поређење тих користи са штетом која несумњиво настаје услед одсуства конкуренције у јавним набавкама, нарушавања јединства правног система и успоравања процеса европских интеграција (поновљене критике у вези са преговарачким поглављем 5).

Устав Србије садржи могућност да се избегне примена домаћих закона кроз закључивање међународних споразума, што је често повезано и са кредитним аранжманима. Ова могућност се користи за искључивање конкуренције у јавним набавкама и код јавно-приватних партнерстава. Устав Републике Србије, у члану 194, уређује хијерархију националних и међународних правних аката. Њиме је прописано да је правни систем Републике Србије јединствен, и да сви закони и други општи акти морају бити у складу са Уставом. Исти члан каже да су „ратификовани међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права“ такође део правног поретка Републике Србије и да „ратификовани међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом“. Закони и други општи акти не смеју бити у супротности са ратификованим међународним уговорима нити општеприхваћеним правилима међународног права.

Имајући то у виду, међународни споразуми могу искључити примену антикорупцијских механизма који су прописани у законима, али не и у Уставу. Као што је већ истакнуто, у фази припреме ових споразума, ресорна министарства и Влада нису у обавези да спроведу јавну расправу нити други вид јавних консултација, тако да грађани немају прилику да укажу на ризике од корупције или на друге штетне појаве. Парламент може усвојити или одбити такве споразуме у целини, али их не може мењати.

У одсуству других механизма, тренутно једино Народна скупштина има могућност да спречи потенцијалну штету, тако што ће размотрити да ли је предлог закона о ратификацији међународног уговора у складу са Уставом, остатком правног система и стратешким документима, и посебно, да размотри очекиване ефекте предложених решења са становишта економске исплативости и последица по владавину права и спречавање корупције.

Када се одобравају међународни споразуми, ово разматрање требало би да покрије ризике повезане са могућношћу да такви споразуми доведу до заобилажења примене постојећих законских обавеза у погледу транспарентности и обезбеђивању конкуренције.

Међудржавни споразуми у пракси служе као правно покриће за унапред постигнуте директне договоре, где се посао додељује без надметања и транспарентности. У ствари, кроз сам међудржавни споразум се најчешће поставља само општи оквир за сарадњу, укључујући и могућност изузимања из поступка јавне набавке, након чега се закључују уговори за конкретне послове. Ови потоњи уговори не морају да добију одобрење законодавног тела, а често нису ни објављени. Оваква пракса више не представља изузетак од примене правила, већ је постала главни вид закључивања уговора за највредније послове, нарочито када је реч о инфраструктурним објектима.

Ни Устав ни закони не пружају гаранције да ће сви уговори које закључује извршна власт бити објављени, нити је објављивање уговора о располагању јавним средствима услов за њихову валидност. Многи такви уговори нису објављени ни у пракси, нарочито када је основ за њихово закључивање био међудржавни споразум, а нису доступни ни на основу захтева за слободан приступ информацијама.

Нема препреке да све описане видове разматрања међудржавних споразума, који стоје на располагању Народној скупштини, примени и Влада Србије, пре него што уговор буде закључен и достављен Скупштини на ратификацију. Било би добро да такво разматрање постане законска обавеза, коју ће Влада Србије редовно примењивати.

Закон о закључивању и извршавању међународних уговора ("Сл. гласник РС". бр. 32/2013) у свом члану 5. прописује да *"Предлог за покретање поступка за вођење преговора и закључивање међународног уговора подноси орган државне управе у чији делокруг претежно спадају питања која се уређују међународним уговором, упућивањем Влади предлога основе за вођење преговора и закључивање међународног уговора."* Истим чланом предвиђено је да *"предлог основе треба да садржи нарочито уставни основ; оцену стања односа са односном страном државом или међународном организацијом; разлоге због којих се предлаже закључивање уговора; основна питања о којима ће се водити преговори, односно битне елементе које уговор треба да садржи и предлог ставова делегације Републике Србије у вези са тим питањима; оцену потребе финансијских средстава за извршење уговора и начин њиховог обезбеђивања; нацрт уговора, као и друге материјале који се односе на преговоре, предлог састава делегације и предрачун трошкова за рад делегације."* На крају, таксативно су наведени и прилози који обавезно морају да прате сваки предлог – *"Уз предлог основе прилажу се мишљења органа државне управе надлежних за спољне послове, финансије и законодавство, као и органа државне управе у чији делокруг спадају поједина питања која се уређују међународним уговором."*

Када је писана Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, а имајући у виду ове одредбе Закона о закључивању и извршавању међународних уговора и проблем који је уочен у пракси још 2008, Транспарентност Србија је предлагала, нажалост без успеха, да се у њој, као главни циљеви пропишу и следећи:

- Успостављање обавезе да се у преговорима који претходе закључивању уговора са страним државама, међународним организацијама и финансијским институцијама води рачуна о примени домаћих антикорупцијских прописа и
- Успостављање обавезе да се образложе користи које надмашују штету због одступања од примене домаћих антикорупцијских прописа

Због свега наведеног, позивамо Вас да Влада, као и ресорна министарства, а нарочито Министарство спољних послова, Министарство финансија и Министарство правде, предузму одговарајуће мере како би се унапредио процес који претходи закључивању билатералних споразума са другим земљама и кредитних аранжмана, нарочито када такви споразуми искључују примену Закона о јавним набавкама и Закона о јавном партнерству за велике инфраструктурне пројекте, или када доводе до примене поступака који значајно смањују конкурентност.

Сматрамо да би поменути члан 5. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, у делу у који се односи на „предлог ставова делегације РС“, требало допунити на тај начин што би сваки предлог увек требао да садржи, као обавезан елемент, *"примену прописа Републике Србије на уговоре који се закључују на основу међудржавног споразума."* Поред тога, имајући у виду могућност коју прописује члан 7. став 3. Закона, према којој *"Ако у току преговора текст међународног уговора не буде усаглашен због тога што нису прихваћени ставови делегације Републике Србије утврђени у основи, делегација ће у извештају навести разлоге због којих међународни уговор није усаглашен и дати мишљење и предлоге за даље вођење преговора"* предлажемо да у случају наступања такве ситуације *"предлози за даље вођење преговора треба да садрже анализу последица одступања од примене домаћих закона на уговоре који ће бити закључени на основу међудржавног споразума."* На крају, сматрамо да наведена анализа мора да буде део извештаја о преговорима који је прописан чланом 9. Закона.

Уједно Вас позивамо да Влада Србије унапреди праксу приликом закључивања међудржавних споразума и пре него што ове законске промене буду усвојене, да се уздржи од даљег закључивања таквих споразума који доводе до тога да набавке и јавно-приватна партнерства уговарају без примене Закона о јавним набавкама и да објави све до сада закључене уговоре и споразуме на постојећој рубрици на сајту Владе².

У Београду, дана 26. маја 2021. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор
Немања Ненадић



² <https://www.srbija.gov.rs/dokument/179479/ekonomski-ugovori-i-sporazumi.php>