

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

- Верољуб Арсић, председник Одбора -

**Предмет: Иницијатива за благовремено разматрање извештаја о раду независних државних органа и регулаторних тела за 2022. годину са предлозима закључака поводом тих извештаја**

Поштовани господине Арсићу,

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

Као што смо већ истакли у Иницијативи за разматрање извештаја о раду независних државних органа и регулаторних тела за 2021. годину<sup>1</sup> у досадашњем раду Народне скупштине највећу препреку остваривању поменутих циљева представљала је чињеница да извештаји независних државних органа, регулаторних тела и органа државне управе нису разматрани уопште, да су разматрани са великим закашњењем или да поводом њих нису доношени закључци чија би примена водила решавању проблема на које се указује у извештајима.

Прихватајући нашу Иницијативу Одбор је већ 4. октобра на 4. седници разматрао Извештај о раду Државне ревизорске институције за 2021. годину<sup>2</sup>, односно 11. октобра 2022. године на 5. седници разматрао Извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у периоду од 1. јануара 2021. до 31. децембра 2021. године и Извештај о спроведеном мониторингу Канцеларије за јавне набавке за 2021. годину<sup>3</sup> и поводом њих предложио закључке чиме је испунио предуслов за њихово усвајање на седници Народне скупштине.

Нажалост, иако смо 19. септембра 2022. године, у поменутој иницијативи, предложили да разматрање извештаја свих независних државних органа буде приоритет у раду Одбора, уз уважавање чињенице да законом прописане рокове за њихово разматрање није било могуће поштовати из објективног

<sup>1</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Inicijativa\\_Odboru\\_za\\_finansije\\_-\\_razmatranje\\_izve%C5%A1taja\\_nezavisnih\\_tela.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_Odboru_za_finansije_-_razmatranje_izve%C5%A1taja_nezavisnih_tela.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.parlament.gov.rs/%C4%8Cetvrta\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_finansije\\_republi%C4%8Dki\\_bud%C5%BEet\\_i\\_kontrolu\\_tro%C5%A1enja\\_javnih\\_sredstava.45460.941.html](http://www.parlament.gov.rs/%C4%8Cetvrta_sednica_Odbora_za_finansije_republi%C4%8Dki_bud%C5%BEet_i_kontrolu_tro%C5%A1enja_javnih_sredstava.45460.941.html)

<sup>3</sup> [http://www.parlament.gov.rs/Peta\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_finansije\\_republi%C4%8Dki\\_bud%C5%BEet\\_i\\_kontrolu\\_tro%C5%A1enja\\_javnih\\_sredstava.45523.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Peta_sednica_Odbora_za_finansije_republi%C4%8Dki_bud%C5%BEet_i_kontrolu_tro%C5%A1enja_javnih_sredstava.45523.941.html)

разлога<sup>4</sup>, Одбор је тек 16. децембра 2022. године на својој 12. седници разматрао Извештај о раду Агенције за спречавање корупције за 2021. годину<sup>5</sup> након што су претходно 29. новембра 2022. године на 9. седници чланови Одбора одлучили, на предлог председника Одбора, да повуку прву тачку дневног реда предложеног за ту седницу – разматрање Извештаја о раду Агенције за спречавање корупције за 2021. годину због немогућности директора Агенције да присуствује седници.<sup>6</sup>

За разлику од ажурности, за коју се рад Одбора којим руководите може похвалити јер је поступао раније него друга скупштинска радна тела, сматрамо да садржина предложених и усвојених закључака није била одговарајућа, изузев у случају закључака поводом годишњег извештаја Државне ревизорске институције<sup>7</sup>. Наиме, у закључцима поводом годишњих извештаја Агенције за спречавање корупције<sup>8</sup>, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки<sup>9</sup> и Канцеларије за јавне набавке<sup>10</sup> само се констатује да се „извештај прихвата“. Овакво поступање је, када је реч о закључку поводом извештаја Агенције за спречавање корупције било спорно и са становишта одредбе члана 238. ст. 2. у вези са ст. 1. Пословника Народне скупштине.<sup>11</sup> Наиме, Пословник предвиђа да након разматрања извештаја који „у складу са законом Народној скупштини подноси независни државни орган ... за борбу против корупције, разматра надлежни одбор“ и да „након разматрања извештаја из става 1. овог члана, надлежни одбор подноси извештај Народној скупштини, с предлогом закључка, **односно препоруке са мерама за унапређење стања ...**“.

Без обзира на то што не постоји обавеза у Пословнику, верујемо да би на основу извештаја органа који се старају о спровођењу Закона о јавним набавкама, Одбор такође могао да предложи мере за унапређење стања у тој области. Као што смо и раније истицали, предлози закључака не би требало да се сведу само на давање општих оцена о извештају и раду органа о којем је реч. Напротив, утврђивање закључака је најбоља прилика да се законодавна власт упозна са стањем у области на коју се односи извештај и да кроз формулисање конкретних закључака за поступање, како извршне власти, тако и саме Народне скупштине, омогући квалитетније вршење законом прописаних надлежности органа и ефикасније остваривање циљева због којих су закони донети. Иако садржина закључака скупштинских одбора поводом разматрања извештаја није прописана, сматрамо да би у тим закључцима Одбор и Народна скупштина требало да заузму став поводом сваког од кључних проблема на које указује орган чији се извештај разматра и сваке препоруке коју даје.

<sup>4</sup> [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Inicijativa\\_Odboru\\_za\\_finansije\\_-\\_razmatranje\\_izve%C5%A1taja\\_nezavisnih\\_tela.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_Odboru_za_finansije_-_razmatranje_izve%C5%A1taja_nezavisnih_tela.pdf)

<sup>5</sup> [http://www.parlament.gov.rs/12\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_finansije\\_republi%C4%8Dki\\_bud%C5%BEet\\_i\\_kontrolu\\_tro%C5%A1enja\\_javnih\\_sredstava.46142.941.html](http://www.parlament.gov.rs/12_sednica_Odbora_za_finansije_republi%C4%8Dki_bud%C5%BEet_i_kontrolu_tro%C5%A1enja_javnih_sredstava.46142.941.html)

<sup>6</sup> [http://www.parlament.gov.rs/Deveta\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_finansije\\_republi%C4%8Dki\\_bud%C5%BEet\\_i\\_kontrolu\\_tro%C5%A1enja\\_javnih\\_sredstava.45949.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Deveta_sednica_Odbora_za_finansije_republi%C4%8Dki_bud%C5%BEet_i_kontrolu_tro%C5%A1enja_javnih_sredstava.45949.941.html)

<sup>7</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS20-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS20-23.pdf)

<sup>8</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS14-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS14-23.pdf)

<sup>9</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS18-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS18-23.pdf)

<sup>10</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS19-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS19-23.pdf)

<sup>11</sup> [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

Транспарентност Србија и овог пута, као и ранијих година када је Одбор расправљао о извештајима независних органа<sup>12</sup>, доставља конкретне предлоге закључака које сматрамо да би требало усвојити након разматрања извештаја независних органа за 2022. годину, у циљу њиховог што квалитетнијег разматрања и обезбеђивања већег нивоа корисности ових извештаја, како за само законодавно тело, тако и за грађане Србије. Ово смо чинили и чинимо зато што годинама свакодневно пратимо стање у појединим областима на које се односе извештаји, а нарочито спровођење закључака које је поводом њих усвојила Народна скупштина. Због тога ћемо као чланица Радне групе за израду нове Стратегије за борбу против корупције предложити да се и у новој Стратегији на системски начин уреди праћење спровођења закључака Народне скупштине по угледу на Националну стратегију за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013. до 2018. године (мера 4.7.1, која није реализована). Користимо ову прилику да упознамо Одбор са чињеницом да смо у оквиру Радне групе предложили да нову антикорупцијску стратегију (као и претходне) усвоји Народна скупштина и да се представници Народне скупштине или Службе Народне скупштине укључе и у процес њене израде, што тренутно није случај.

У одсуству системских решења за праћење да ли и како се спроводе закључци које је Народна скупштина усвојила поводом извештаја независних државних органа, имајући у виду да је Стратегија престала да важи пре пет година, одлучујући значај има квалитет формулисаних закључака које Одбор предлаже поводом појединачних извештаја и спремност Народне скупштине да прати спровођење закључака.

С обзиром на то да према јавно доступним подацима седница Одбора која би била посвећена разматрању поменутих извештаја још увек није заказана, а у жељи да конструктивним и проактивним приступом допринесемо остварењу надзорне улоге Народне скупштине, припремили смо делимичан предлог закључака, на основу главних проблема који се истичу у годишњим извештајима о раду наведених органа за 2022. годину.

### Агенција за спречавање корупције

Упркос бројним указивањима на недостатке Закона о лобирању<sup>13</sup>, који је донет на препоруку Групе држава против корупције Савета Европе (GRECO) из Четвртог круга евалуације, његове мањкавости још увек нису отклоњене, због чега изостају резултати коју су се желели постићи његовим доношењем. Због тога је GRECO у свом извештају за Пети круг евалуације<sup>14</sup> указао на потребу да се две најкрупније мањкавости тог закона, које су биле видљиве још током његове израде, отклоне. Први недостатак Закона се огледа у чињеници да он уређује само лобирање које се одвија по формалним правилима садржаним у његовим одредбама а не и оно које се одвија кроз неформалне контакте лобиста са

<sup>12</sup> [https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Dopis\\_Odboru\\_za\\_finansije\\_-\\_Amandmani\\_na\\_Zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_aktivnosti.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Dopis_Odboru_za_finansije_-_Amandmani_na_Zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.pdf),  
[https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Inicijativa\\_Odboru\\_za\\_finansije\\_-\\_razmatranje\\_izve%C5%A1taja\\_nezavisnih\\_tela.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_Odboru_za_finansije_-_razmatranje_izve%C5%A1taja_nezavisnih_tela.pdf)

<sup>13</sup> <https://pescanik.net/zakon-o-lobiranju/>, <https://otvoreni.parlament.rs/uploads/istrazivanja/Otvoreni%20parlament%20-%20Bilten%20%20-%20November%202018.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.coe.int/en/web/greco/-/fifth-round-evaluation-of-serbia-belgrade-6-10-september-2021->

председником, премијером, министрима и њиховим саветницима и шефовима кабинета које Закон не препознаје као лобирање. Ништа мањи недостатак Закона јесте то што не постоји обавеза функционера и државних органа да објаве ко им се све од регистрованих и нерегистрованих лобиста обратио. Препоруку да је неопходно спроводити активности усмерене на испуњавање препорука GRECO у Петом кругу евалуације, укључујући и усвајање Закона о изменама и допунама Закона о спречавању корупције и Закона о изменама и допунама Закона о лобирању садржи, попут Извештаја о раду Агенције за спречавање корупције за 2021. годину<sup>15</sup> и Извештај о раду Агенције за спречавање корупције за 2022. годину<sup>16</sup>.

Сличне предлоге је Транспарентност Србија износила и када је Закон доношен али оне нису прихваћене<sup>17</sup>. Због свега наведеног смо предложили да Одбор, предлогом закључка укаже Министарству правде на неопходност да се допуни Закон о лобирању, те да сама Народна скупштина кроз јавно слушање о примени овог закона и на друге начине помогне успешнију примену овог закона и обезбеди већу упознатост јавних функционера и службеника са обавезама које проистичу из тог закона.<sup>18</sup>

У истом Извештају GRECO препоручено је да се у Закону о спречавању корупције уреди сукоб интереса код саветника носилаца највиших јавних функција извршне власти (председника државе, председника Владе и министара) имајући у виду да ограничење за обављање додатних послова и уздржавање од рада на предметима у којима су повезани са странкама тренутно не постоје за ова лица. С обзиром да за саветнике не могу важити исте забране и ограничења као за функционере, Транспарентност Србија сматра да изменама закона треба да буде уређен сукоб интереса у вези са саветовањем, а не постављање забрана које би онемогућиле привремено ангажовање стручњака који не теже за каријером у државној служби. GRECO је указао на потребу и да се обезбеди транспарентност информација о томе ко су све саветници јавних функционера. И поред тога што је почетком 2022. године донет нови Закон о финансирању политичких активности неки од кључних проблема су остали нерешени. То се нарочито односи на чињеницу да није примењена ранија препорука ODIHR-а да се уведе ограничење максималних трошкова кампање по једној изборној листи или кандидату<sup>19</sup>. Поред тога, ODIHR је препоручио да се уреде правила о вођењу кампање „трећих лица“, као и да казне за пропусте у извештајима о трошковима кампање буду делотворне, сразмерне и одвраћајуће и на потребу да се унапреде одредбе Кривичног законика<sup>20</sup>. Према схватању ODIHR-а мора се поставити и јасна законска граница између обављања јавне функције и активности у изборној кампањи, и предузети мере за спречавање злоупотребе положаја и јавних ресурса<sup>21</sup>. Између осталог, препоручено је да се забрана медијима да преносе информације о појединим активностима јавних функционера

<sup>15</sup> [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf)

<sup>16</sup> Извештај о раду Агенције за спречавање корупције за 2022. годину, стр. 11,

[https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije\\_1.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije_1.pdf)

<sup>17</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Amandmani-na-Predlog-zakona-o-lobiranju---Transparentnost-Srbija-oktobar-2018.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Amandmani-na-Predlog-zakona-o-lobiranju---Transparentnost-Srbija-oktobar-2018.pdf)

<sup>18</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Inicijativa\\_Odboru\\_za\\_finansije\\_-\\_razmatranje\\_izve%C5%A1taja\\_nezavisnih\\_tela.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_Odboru_za_finansije_-_razmatranje_izve%C5%A1taja_nezavisnih_tela.pdf)

<sup>19</sup> <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/326098/IZVESTAJ%20ODIHR.pdf>

<sup>20</sup> Ибид

<sup>21</sup> Ибид

прошири на целу кампању, а не само последњих десет дана<sup>22</sup>. Најзад, ODIHR је препоручио да се, ради правне сигурности, све неопходне промене у вези са прописима који се тичу избора врше „много пре следећих избора“, како би се „одговорило на изазове у вези са злоупотребом административних ресурса и приступа медијима и уклониле преостале празнине и нејасне одредбе“ и да то треба чинити „у оквиру инклузивног и транспарентног консултативног процеса“. Први следећи редовни избори су локални, у већини ЈЛС. С обзиром на то да су претходни локални избори одржани 21. јуна 2020, и одредбе члана 35. Закона о локалним изборима, кампања за нове изборе ће почети крајем априла или почетком маја 2024. Другим речима, преостало је мање од годину дана за измену правила о финансирању кампање, и већ сада постоји опасност да те измене не буду усвојене, како је препоручено, „много пре избора“.

Слично томе, у Заједничком мишљењу Венецијанске комисије и ODIHR<sup>23</sup> о уставном и законском оквиру за функционисање демократских институција од 19. децембра 2022, подсећа се на неиспуњене препоруке ODIHR и формулишу се неке нове; смањење нивоа дозвољених прилога од правних лица; прецизирање одредби о прилогу у виду непокретне имовине; прецизирање одредби о прилозима у виду бесплатних услуга; увођење ограничења укупних трошкова изборне кампање; прописивање објективних, разумних и недискриминаторних критеријума за контролу страначких донатора коју врши Пореска управа; унапређење обухвата прелиминарних извештаја о трошковима кампање; прецизирање поступка и рокова за поступање Агенције за спречавање корупције у контроли финансирања кампање; измену система за расподелу буџетских средстава за финансирање кампање и уређење финансирања кампање од стране „трећих лица“.

Заједничко мишљење садржи такође препоруке и за бројне друге области, од којих су за рад Агенције за спречавање корупције нарочито значајне оне које се односе на спречавање злоупотребе административних ресурса. У том смислу препоручено је да Република Србија спроведе широк спектар мера које би предупредиле злоупотребу службеног положаја и јавних ресурса, кроз детаљно уређење уочене спорне праксе, стварање механизма за надзор и прописивање сразмерних и одвраћајућих казни, а све у складу са Заједничким смерницама Венецијанске комисије и ODIHR.<sup>24</sup>

У својим претходним обраћањима скупштинским одборима Транспарентност је предлагала организовање јавног слушања о изменама Закона о финансирању политичких активности<sup>25</sup>. Да је тај предлог био прихваћен, верујемо да би и број непотпуних и неадекватних решења, на које указује ODIHR био мањи. Стога поново предлагемо да Одбор (у сарадњи са Одбором за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу) у најскорије време организује јавно слушање о изменама Закона о финансирању политичких активности и других закона у вези са којима је ODIHR уочио недостатке, на

<sup>22</sup> Ибид

<sup>23</sup> Opinion No. 1071/2021, OSCE/ODIHR Opinion-No. ELE-SRB/449/2022, CDL-AD(2022)046, EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR) SERBIA “JOINT OPINION ON THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK GOVERNING THE FUNCTIONING OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS ELECTORAL LAW AND ELECTORAL ADMINISTRATION” Strasbourg, 19 December 2022, стр. 22-27. Доступно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/e/535266.pdf>

<sup>24</sup> Ибид, стр. 27-30.

<sup>25</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Dopis\\_Odбору\\_za\\_finansije\\_razmatranje\\_izvestaja\\_Agencije\\_za\\_sprecavanje\\_korupcije.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Dopis_Odбору_za_finansije_razmatranje_izvestaja_Agencije_za_sprecavanje_korupcije.pdf)

које би били позвани представници радне групе Владе за сарадњу са ОЕБС и КДИЉП (ODIHR), Агенције за спречавање корупције и других релевантних државних органа, представници политичких странака и стручњаци из међународних и домаћих организација за ову област.

Напомињемо да се о потреби усвајања Закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности тако да се регулишу питања деловања трећих лица (правних и физичких лица који нису даваоци прилога у смислу Закона), са циљем да утичу на изборни резултат или политичку активност политичког субјекта, говори и у Извештају о раду Агенције за спречавање корупције за 2022. годину<sup>26</sup>. Осим тога, у њему се препоручује да је неопходно прецизирати питање отписа дуга као врсте прилога у смислу Закона о финансирању политичких активности, а имајући у виду застарелост потраживања.<sup>27</sup>

Агенција је, као и у Извештају о раду Агенције за спречавање корупције за 2021. годину<sup>28</sup>, у Извештају о раду Агенције за спречавање корупције за 2022. годину, поновила препоруку да овлашћени предлагачи закона треба да доследно и благовремено извршавају обавезу коју имају у погледу достављања нацрта закона Агенцији која даје мишљење о процени ризика корупције у законима из области посебно ризичних за настанак корупције, као и да је потребно успоставити сарадњу са Владом Републике Србије са циљем обавештавања о нацртима закона из посебно ризичних области који нису достављени Агенцији на процену и ограничавања даље расправе о нацрту / предлогу таквих закона.<sup>29</sup> Због чињенице да овлашћени предлагачи, а најчешће Министарство финансија,<sup>30</sup> претходних година ту обавезу нису поштовали у великом броју случајева, предлагемо да Одбор, односно Народна скупштина, кроз закључке обавезу надлежна министарства, да редовно достављају Агенцији за спречавање корупције нацрте закона ради давања мишљења о ризицима од корупције у прописима, али и да у образложењу предлога закона министарства и Влада Србије наведу на који начин су поступили по препорукама Агенције.

### **ЗАКЉУЧАК (предлог)**

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

1. Народна скупштина констатује да је Агенција за спречавање корупције у поднетом Извештају прегледно представила резултате свог рада и проблеме са којима се суочава,

<sup>26</sup> Извештај о раду Агенције за спречавање корупције за 2022. годину, стр. 11, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agenције%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije\\_1.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agenције%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije_1.pdf)

<sup>27</sup> Ибид

<sup>28</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Inicijativa\\_Odboru\\_za\\_finansije\\_-\\_razmatranje\\_izve%C5%A1taja\\_nezavisnih\\_tela.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_Odboru_za_finansije_-_razmatranje_izve%C5%A1taja_nezavisnih_tela.pdf)

<sup>29</sup> Извештај о раду Агенције за спречавање корупције за 2022. годину, стр. 11, [https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agenције%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije\\_1.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agenције%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije_1.pdf)

<sup>30</sup> Транспарентност Србија, „Коруптивни ризици и лобирање“, децембар 2022, доступно на: [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Koruptivni\\_rizici\\_u\\_propisima\\_i\\_lobiranje.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Koruptivni_rizici_u_propisima_i_lobiranje.pdf)

- као и мере и активности које је потребно предузети ради унапређења стања у областима за које је надлежна.
2. Народна скупштина позива Владу да, ради отклањања недостатака у Закону о лобирању и спровођења препорука из петог круга евалуације Групе земаља за борбу против корупције (GRECO) и Агенције за спречавање корупције, што пре предложи одговарајуће измене и допуне Закона о лобирању којима ће бити регулисано неформално лобирање и прописано да подаци из извештаја о раду лобиста и обавештења о лобистичким контактима лобираних лица, као и о евиденцијама органа власти буду јавни, као и обавеза лобираних лица да пријаве лобистичке контакте органима власти у којима или врше јавну функцију или су запослени, односно на други начин радно ангажовани.
  3. Народна скупштина позива Владу да, ради отклањања недостатака у области сукоба интереса и спровођења препорука GRECO и Канцеларије за демократију и људска права (ODIHR), као и заједничких препорука Европске комисије за демократију путем права (Венецијанска комисија) и ODIHR, што пре предложи одговарајуће измене и допуне Закона о спречавању корупције којима ће бити регулисан сукоб интереса код саветника носилаца највиших јавних функција (председника, премијера и министара), прописана обавеза носилаца највиших јавних функција да обезбеде транспарентност информација о томе ко су њихови саветници и додатно унапреде правила о спречавању злоупотребе јавних ресурса.
  4. Народна скупштина позива Владу Србије да обезбеди да Радна група Владе за сарадњу са ОЕБС и КДИЉП (ODIHR), без одлагања, учини свој рад транспарентним и да започне консултације са свим заинтересованим странама ради припреме Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности, Закона о спречавању корупције и других закона код којих је то препоручено у коначном извештају Мисије КДИЉП (ODIHR) за посматрање избора одржаних 3.4.2022. и Заједничком мишљењу Венецијанске комисије и ODIHR.
  5. Народна скупштина позива надлежне одборе и стручне службе Владе да приликом утврђивања предлога закона и других прописа с дужном пажњом размотре мишљења Агенције о процени ризика корупције у законима из области посебно ризичних за настанак корупције.
  6. Народна скупштина позива све предлагаче закона и других прописа да, ради благовременог отклањања коруптивних ризика у прописима, приликом доношења нових прописа воде рачуна о обавези да Агенцији достављају нацрте закона, ради давања мишљења о процени ризика корупције у законима из области посебно ризичних за настанак корупције, да поступају по препорукама које је Агенција дала у мишљењу, односно, да образложе разлоге за неприхватање препорука.
  7. Народна скупштина позива Агенцију за спречавање корупције да благовремено и на одговарајући начин на својој званичној веб презентацији објављује мишљења на нацрте закона о процени ризика корупције у законима из области посебно ризичних за настанак корупције и информације о поступању органа управе у вези са тим мишљењима, као и да Народну скупштину благовремено обавештава о ризицима од корупције који су уочени, а нису отклоњени.

8. Народна скупштина позива Владу да обезбеди довољна материјално-финансијска средства за редован рад Агенције.
9. Народна скупштина се обавезује да ће у оквиру контролне функције над радом Владе доприносити доследном спровођењу закона из ове области.

### Јавне набавке у три извештаја који разматра Одбор

Имајући у виду да је од почетка примене Закона о јавним набавкама прошло довољно времена да би се сагледала постигнућа и недостаци, чињеницу да је од 1. јануара 2023. успостављен нови систем надзора над извршењем уговора о јавним набавкама, као и припрему нових планских докумената за борбу против корупције, сматрамо да би поводом годишњих извештаја које су поднели Канцлеарија за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, одговарајућих делова годишњег извештаја који је поднела Државна ревизорска институција, као и других повезаних питања Одбор требало да организује јавно слушање, на којем би поред народних посланика учествовали представници свих државних органа који имају улогу у примени Закона о јавним набавкама, као и представници других институција и организација (асоцијације привредника, удружења која прате спровођење поступака јавних набавки и академске заједнице).

### **Јавне набавке у годишњем извештају Државне ревизорске институције**

Државна ревизорска институција је током 2022. значајан део свог рада посветила ревизији јавних набавки код субјеката ревизије, као што се може видети из поднетог извештаја<sup>31</sup>.

У оквиру ревизије правилности пословања, укупна вредност јавних набавки код субјеката ревизије била је 147,2 милијарде динара. Од 67 субјеката ревизије, неправилности су утврђене код њих 56, у 504 случаја и у вредности од 28,22 милијарди динара (19,15%). Највећи део неправилности односи се на спровођење поступка јавне набавке (21,57 милијарди динара). Поред тога су утврђене неправилности приликом закључења уговора, током извршавања уговора, као и мањи број случајева где није донет интерни акт којим се уређује поступак јавне набавке или план јавне набавке, или где јавна набавка уопште није спроведена. Као неки од најкрупнијих проблема наводе се ситуације где процењена вредност јавне набавке није била утврђена на прописани начин (8,35 милијарди динара) и када субјекти нису на време објавили огласе о јавним набавкама (4,74 милијарде динара). Код закључивања уговора најчешћа неправилност био је пропуст да се објаве на време или да се објаве уопште обавештења о додели уговора и измени уговора (3,3 милијарде динара). Преко половине препорука које је ДРИ дала субјектима у склопу ревизије правилности пословања односи се управо на јавне набавке.

---

31

<https://www.dri.rs/storage/newaudits/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%94%D0%A0%D0%98%20%D0%B7%D0%B0%202022.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83.pdf>



На основу раније извршених ревизија правилности пословања, ДРИ је разматрала пословање код 11 субјеката и утврдила 19 неправилности које се односе на 27,78 милиона динара, у вези са јавним набавкама, од чега се готово 13 милиона динара односи на ситуације када поступак јавне набавке уопште није спроведен.

Код ревизије финансијских извештаја и правилности пословања обухваћено је 24 субјеката. Код њих 11 је утврђено поступање супротно закону у 39 случајева, а укупна вредност набавки на које се односе те неправилности је била 87,53 милиона динара. Већим делом се неправилности односе на период извршења уговора (51,55 милиона динара, све код једног субјекта ревизије), док за набавке вредне 24,2 милиона динара поступак није био ни спроведен.

Када је реч о ревизији правилности и сврсисходности пословања разматрана је правилност и ефикасност поступака јавних набавки у установама ученичког стандарда (9) и код директних буџетских корисника у јединицама локалне самоуправе (15). У оквиру теме Правилност и ефикасност поступка јавних набавки у установама ученичког стандарда у девет појединачних извештаја утврђено је укупно 81 налаз, на основу којих је донето укупно 27 закључака о пословању субјеката ревизије. У оквиру теме Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава у 15 појединачних извештаја утврђено је укупно 180 налаза, на основу којих је донето укупно 45 закључака о пословању субјеката ревизије.

Закључци су следећи (ученички домови):

1. Домови ученика су интерним актима уредили поступак планирања набавки, али у поступцима ЈН нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке због изостанка контролних активности тима за планирање и недоследне примене интерног акта којим су ближе уредили поступак јавне набавке, што је могло имати утицај на ефикасност набавке.
2. Већина домова ученика је спровела поступке ЈН у складу са прописима, али су, због одсуства контролних активности запослених, изостале активности истраживања и испитивања тржишта код дефинисања техничких спецификација и критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, док поједини домови ученика нису одређивали техничке спецификације сходно својим потребама, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима набавке.
3. Већина домова ученика није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о ЈН због одсуства контролних активности и устаљене праксе рада, што је за последицу имало набавке добара/услуга/радова у обиму већем од уговореног, набавку добара без спроведених поступака ЈН, непоштовање уговорених одредби и изостанак уговарања начина промене цене.

Закључци су следећи (15 локалних самоуправа):

1. Од укупног броја субјеката, 14 субјеката ревизије планове јавних набавки није сачињавало на основу претходно утврђених и исказаних стварних потреба у поступку и онако како је прописано интерним актима о јавним набавкама.

2. Од укупног броја субјеката, 14 субјеката ревизије у поступку планирања јавних набавки у претежном делу није користило све информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта јер наведене радње није спроводило на правилан и ефикасан начин, уз поштовање интерних аката, нити их је у потпуности евидентирало и документовало у писаној форми.
3. Субјекти ревизије нису реализовали планове ЈН благовремено и у планираном обиму, имајући у виду планирано оквирно време покретања поступака јавних набавки, планирани број поступака, као и процењену и уговорену вредност предмета набавки.

ДРИ у свом извештају истиче и финансијске ефекте (уштеде или повећање прихода) на основу спроведених препорука. Између осталог, само у једном случају (централизоване набавке реагенаса), остварена је уштеда од 6,86 милијарди динара (РФЗО). Та уштеда је такође у вези са изменом прописа (уредбе) на основу препоруке ДРИ.

ДРИ је предложила измене бројних прописа и у свом извештају за 2022. годину, међу којима је усаглашавање Закона о министарствима и Закона о јавним набавкама у погледу надлежности Министарства за управљање јавним улагањима, измене самог Закона о јавним набавкама (искључивање суспензивног дејства захтева за заштиту права који је поднет неблаговремено или је непотпун). Такође је препоручено да се подзаконским актом уреди планирање и реализација набавке нефинансијске имовине коју спроводи орган државне управе надлежан за управљање јавним улагањима за потребе других корисника буџетских средстава

У извештајима о ревизији правилности пословања ДРИ је током 2022. скренула пажњу на јавне набавке у којима је уговор закључен на основу само једне достављене понуде. Како се наводи, „у поступку ревизије код девет јавних предузећа је у 68% случајева уговор о јавној набавци закључен на основу прispеле понуде само једног понуђача Посматрано на нивоу субјеката ревизије ова заступљеност износи између 39% и 78%. Потребно је да надлежни органи анализирају стање у овој области и у оквиру своје надлежности предузму мере и активности за унапређење стања у овој области.“<sup>32</sup>

Слично томе, скренута је пажња да „да поједине здравствене установе, имајући у виду просечан број поднетих понуда у узоркованим набавкама у односу на просечан број поднетих понуда у јавном сектору, нису обезбедиле задовољавајући ниво конкуренције“. У једном случају скренута је пажња на то да у Закону о јавним набавкама није уређен захтев за обилазак локације, нити рок за његово подношење, услед чега може настати ситуација да наручилац одреди непримерено кратак рок и да привредни субјекти буду онеомгућени да дођу до информација које су им потребне за припрему понуде.

---

<sup>32</sup> Јавно предузеће за обављање комуналне делатности „Градска чистоћа“, Лајковац; Јавно комунално предузеће „Ивањица“; Јавно комунално предузеће „Водовод и канализација“, Пећинци, Јавно комунално предузеће „Градска чистоћа“, Београд; Јавно комунално предузеће „Београдски водовод и канализација“ Београд; Јавно комунално предузеће „Новосадска топлана“, Нови Сад; Јавно комунално предузеће „Водовод и канализација“, Нови Сад; Јавно комунално предузеће „Енергана“, Сомбор; Јавно комунално предузеће „Београдске електране“, Београд)

## Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки

Републичка комисија не објављује редовно извештаје о свом раду на сопственој веб-презентацији, чак ни након што их Народна скупштина прихвати (последњи је објављен за 2020. годину).<sup>33</sup> Слично томе, Републичка комисија не објављује своје начелне правне ставове<sup>34</sup> и првна схватања<sup>35</sup> (уколико их је доносила).

Према наводима из Извештаја, током 2022. године Републичка комисија је примила 698, а решила 709 захтева за заштиту права. Поред захтева, примљене су 52 жалбе на одлуку наручиоца, 61 захтева за накнаду трошкова поступка, 40 предлога за наставак активности, 1 предлог за понављање поступка и 12 предмета по одлукама Управног суда. По један предмет се односио на новчано кажњавање и поништење уговора о јавној набавци, а осам поводом захтева за покретање прекршајног поступка.

Комисија је 37 поступака јавне набавке поништила у целини, 312 делимично, а у 308 случаја одбила захтеве као неосноване.

Комисија наводи да је у 91% случајева поступала у оквиру законског рока (30 плус 15 дана), док је у року од 30 дана било решено 73% предмета заштите права у вези са применом актуелног Закона о јавним набавкама. Комисија је иначе решавала и у неким предметима набавки које су спровођене на основу ранијих прописа.

Након приказа статистике у извештају се наводе подаци из појединих предмета који су доступни и на веб-презентацији овог органа. У сумарном приказу главних неправилности наводе се: нејасна садржина конкурсне документације, техничке спецификације које нису довољно јасне или привилегују поједине привредне субјекте, одређивање критеријума за квалитативни избор који немају логичну везу са предметом набавке, неправилна примена закона код одређивања критеријума или неправилно спроведена и необразложена стручна оцена понуда.

Пет наручилаца није Комисији доставило податке о свом поступању након одлука.

Из података о прекршајним поступцима се не може јасно закључити о којој врсти прекршаја је реч.

Управни суд је Комисији доставио одлуче у 67 предмета, при чему је 12 тужби уважено. Реч је о предметима о којима је Републичка комисија одлучивала у периоду од 2017. до 2022, а једна од тих одлука се односи на набавку из 2011. године! То је још један показатељ потребе да се размотри другачији начин правне заштите против одлука Републичке комисије

Укупна процењена вредност поступака јавних набавки о којима је одлучивано била готово 153 милијарде динара, одосно за 25 милијарди динара више него годину дана раније. Уплаћене таксе су биле вредне 187,8 милиона динара, што је више од укупно одобрени средстава за рад Комисије (око 144 милиона динара).

Увидом у информације које су објављене на Порталу јавних набавки, може се закључити да је Републичка комисија донела 740 одлука у поступцима заштите права у 2022. години. Од тога је 261 захтев био поднет пре истека рока за подношење понуда, а 479 после истека тог рока. Такође је

<sup>33</sup> <https://kjn.rs/o-nama/izvestaji-o-rad-u-republicke-komisije/>

<sup>34</sup> <https://kjn.rs/kategorija/nacelni-pravni-stavovi-zjn-sl-glasnik-rs-br-91-19/>

<sup>35</sup> <https://kjn.rs/pravna-shvatanja-zjn-sl-glasnik-rs-br-91-19/>

приметно да постоји велики временски распон између времена доношења и времена објављивања одлука Републичке комисије (у просеку 62 дана, а не мање од 18). На основу члана 227. Закона о јавним набавкама, одлука Републичке комисије се доставља странкама у року од десет дана од дана доношења, а након тога се објављује на сајту Комисије и Порталу јавних набавки.

Када се упореди број покренутих поступака заштите права са укупним бројем јавних набавки, долази се до закључка да се релативно мали број привредних субјеката одлучује да на овај начин укаже на неправилности у јавним набавкама (захтеви су упућени за око 0,3% поступака јавних набавки из 2022). Међутим, заштита се по правилу тражи код вреднијих јавних набавки, тако да је процењена вредност набавки у вези са којима је одлучивала Комисија износио чак 23% укупне вредности уговорених јавних набавки у Републици Србији током 2022. године.

### Канцеларија за јавне набавке

Одбор ће разматрати и „Извештај о спроведеном мониторингу за 2022. годину“<sup>36</sup>, који подноси Канцеларија за јавне набавке, па ће између осталог, имати и одличну прилику да уочи да ли су питања која је истакла ДРИ као проблематична у области јавних набавки била у довољној мери праћена од стране Канцеларије и да формулише закључак који би обезбедио обухватнију контролу поступака јавних набавки.

Поред тога, сматрамо да би Народна скупштина, кроз закључак требало да укаже Канцеларији за јавне набавке на то на који начин би мониторинг и приказ података о мониторингу требало унапредити, тако да се остваре веће користи од ове активности. У том смислу, указујемо на неколико основних проблема: а) у извештају се не наводи укупан број поднетих захтева за вршење мониторинга, као ни укупан број извршених мониторинга (на основу других извора<sup>37</sup> може се закључити да их је било 630) б) Канцеларија за јавне набавке не објављује овај извештај на својој интернет презентацији и в) налази мониторинга се објављују само у годишњем извештају, а не и одмах након што буде спроведен за одређени поступак јавне набавке. Сам Извештај о мониторингу не садржи опште препоруке за унапређење правног оквира или примену других мера које би могле да обезбеде потпуније поштовање Закона о јавним набавкама. Услед тих недостатака Народна скупштина има на располагању ограничени обим информација када разматра овај извештај.

Други извештај, који такође припрема Канцеларија за јавне набавке, не подноси се Народној скупштини. Према том извештају<sup>38</sup> број закључених уговора је порастао на готово 252 хиљаде у поређењу са 183 хиљаде из 2021. Порастао је удео тих уговора у БДП (на 9.34% са 8.93%). Просечан број понуда је остао 2,5, као и годину дана раније. Више од половине уговора је закључен на основу само једне добијене понуде (51.6%), незнатно боље него у 2021. Укупно 13% поступака није било праћено закључењем уговора. Највећи наручиоци били су РФЗО (91 милијарда динара) и ЈП ЕПС (64,5 милијарди). Значајно је порастао број оквирних споразума и централизованих набавки. Наручиоци су

<sup>36</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13\\_saziv/02-594\\_23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13_saziv/02-594_23.pdf)

<sup>37</sup> <https://www.ujn.gov.rs/vesti/izvestaj-o-rezultatima-sprovedenih-konsultacija-o-nacrtu-akcionog-plana-za-2023-godinu-za-sprovodjenje-programa-razvoja-javnih-nabavki-u-republici-srbiji-za-period-2019-2023-godine/>

<sup>38</sup> Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2022. – 31.12.2022, доступан на: <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

Канцеларији за јавне набавке пријавили и уговоре вредне 747,6 милијарди динара који су закључени без примене Закона о јавним набавкама, на основу неког од прописаних изузетака.

Иако је број поступака јавних набавки који су подвргнути мониторингу битно повећан у односу на раније године, овом облику контроле је и даље подвргнут тек један од 400 поступака.

### **Основни закључак**

Главни закључак до кога је дошла Транспарентност Србија, а имајући у виду како податке из извештаја КЈН о спроведеном мониторингу, тако и информације из извештаја Државне ревизорске институције и податке о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, јесте то да је неопходно значајно повећати обухват мониторинга да би се благовремено открио, а потом временом и смањено већи број неправилности у планирању, уговорању и извршењу јавних набавки. Пракса показује да се не може рачунати са тим да ће у великој већини поступака јавних набавки код којих постоје мањкавости у вези са конкурсном документацијом или процедуром јавне набавке непосредно заинтересовани привредни субјекти покренути поступак заштите права.

У Београду,

дана 11. маја 2023. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор  
Немања Ненадић



Доставити, ради информисања, и:

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