



**Transparentnost Srbija**  
**Transparency Serbia**

# **Transparentnost Srbija**

**pregled aktivnosti**

**januar 2021. godine**

**Bilten broj 1/2021**





## Sadržaj:

Aktivnosti .....	2
Pod lupom .....	4
Ograničiti troškove za kampanju .....	4
Objavljen plan imunizacije - otvorena mnoga dodatna pitanja .....	4
Saopštenja.....	6
Nezakonito odabran partner za izgradnju stanične zgrade na Prokopu.....	6
Konferencije .....	7
TS predstavila CPI 2020: Srbija nazaduje na listi .....	7
Istraživanje o koruptivnim rizicima u zakonima i „kovid-propisima“ i analiza Kodeksa narodnih poslanika .....	8
Inicijative i analize .....	11
TS traži odbjašnjenje za sužavanje kruga javnih funkcionera .....	11
Da li su direktori kojima je istekao mandat potpisivali ugovore o javnim nabavkama .....	12
Mediji.....	13
Otkat joj dao v.d. kom je, po zakonu, istekla funkcija .....	13
Nezakonitosti u trojnim ugovorima MUP-a, GIM-a i Britiš motorsa .....	15



## Aktivnosti

Na početku 2021. godine sumirali smo šta smo radili u 2020. godini. Među podacima koje detaljno možete pogledati [na sajtu TS](#), izdajamo nekoliko: naše Antikorupcijsko savetovalište – ALAC radi već punih 15 godina. U 2020. imali smo više od 400 obraćanja, od čega su 53 obrađena kao ALAC slučajevi. U rubrici "Pod lupom" objavili smo 120 komenatra na korupcijske i antikorupcijske aktuelnosti. Sa medijima i javnošću smo redovno komunicirali. Prema našem pres klipingu, u 2020. u medijima su bile 2.332 vesti o nama i našim aktivnostima ili izjave predstavnika TS. Na stranici "Inicijative i analize" našeg sajta ([transparentnost.org.rs](http://transparentnost.org.rs)) nalazi se 340 istraživanja, publikacija, analiza, na srpskom i na engleskom, izveštaja o realizovanim projektima, predloga za usvajanje amandmana, izmena propisa, zahteva i inicijativa koje smo slali organima, njihovih odgovori, ili žalbi i tužbi koje smo podnosili u 2020. godini. Organizovali smo, ili smo učestvovali kao suorganizatori, na više od 20 konferencija, okruglih stolova ili konferencija za novinare, ne računajući mnogobrojne okrugle stolove koje smo organizovali sa predstavnicima lokalnih samouprava u okviru projektnih aktivnosti. Objavili smo 30 saopštenja za javnost.

U januaru smo predstavili istraživanje "Koruptivni rizici u zakonima – Srbija 2020", kao i globalno rangiranje zemalja i teritorija po Indeksu percepcije korupcije (CPI). O ova dva događaja detaljnije u poglavlju "Konferencije".

Nemanja Nenadić, kao predstavnik TS, govorio je 29. januara na konferenciji koju je održao USAID Projekat za odgovornu vlast (GAI) povodom potpisivanja memoranduma o razumevanju između misije USAID-a u Srbiji i 12 lokalnih samouprava. Na skupu su pored njega govorili Jacquelyn Williams-Bridgers, direktorka Projekta za odgovornu vlast (GAI), Marija Obradović, ministarka državne uprave i lokalne samouprave, Mike de la Rosa, direktor Misije USAID-a u Srbiji, Milan Marinović, Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Ljiljana Tica, zamenica gradonačelnika Sombora.

Nenadić je izlagao na temu Jačanje lokalne transparentnosti i antikorupcijskih napora, i u vezi sa tim je opisao dosadašnje aktivnosti TS – pomoć gradovima i opštinama da donesu ili da revidiraju lokalne antikorupcijske planove, pomoć Lokalnim antikorupcijskim forumima da efikasnije ispune svoje zadatke i izrada Indeksa transparentnosti lokalne vlasti (LTI). On je ponudio stručnu pomoć TS i novim opštinama koje ulaze u ovaj program i ujedno ih pozvao da objave informacije koje su trenutno predmet istraživanja u okviru LTI 2021.

Na neformalnom sastanku partnera na projektu „Jačanje parlamentarne demokratije i inkluzivnog političkog dijaloga“, Nemanja Nenadić je 27. januara predstavio nalaze TS u vezi sa nedavno donetim Kodeksom ponašanja narodnih poslanika.

Predstavnik TS, Nemanja Nenadić, učestvovao je tokom januara, na Zoom konferencijama Državne revizorske institucije na kojoj su predstavljeni [nalazi revizija svrsishodnosti u više oblasti](#).



Antikorupcijsko savetovalište TS (ALAC) nastavlja da radi. Sve informacije o mogućim slučajevima korupcije građani mogu prijaviti, odnosno potrebna obaveštenja dobiti, na broj 064 163 66 05 ili putem mejla [ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs).

I u januaru smo bili prisutni u medijima - kroz izveštaje o našim aktivnostima i izjave predstavnika TS. Objavljena je ukupno 291 takva vest ili prilog.

Na sajt TS postavili smo niz [inicijativa i analiza](#), kao i zahteva državnim organima i njihovih odgovora. Među njima su inicijative u vezi sa autentičnim tumačenjem odredbe Zakona o sprečavanju korupcije koja se tiče definisanja pojma javnog funkcionera i inicijativa u vezi sa nezakonitostima pri ugovaranju izgradnje Železničke stanice "Prokop". O ovom detaljnije u Poglavlju Inicijative i analize. Sve naše inicijative, analize, zahteve za pristup informacijama i odgovore nadležnih možete pogledati na stranici sajta TS [Inicijative i analize](#).

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



## Pod lupom

### Ograničiti troškove za kampanju

13. januar 2021.

Organizacija Transparentnost Srbija pozvala je da se, u okviru neophodnih izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, ograniče troškovi u izbornim kampanjama, koje su sada nepotrebno skupe, te da se i na taj način Zakon uskladi sa preporukama međunarodnih organizacija za ovu oblast.

Dobar podsetnik na ove preporuke jeste vest koja je stigla iz Prištine, da je tamošnja Centralna izborna komisija (CIK) utvrdila da će maksimalni troškovi političkih partija za predizborno kampanju biti 934.831 evro.

Na Kosovu je, naime, zakonom propisano da je trošak za kampanju ograničen na pola evra za svakog registrovanog glasača. Kada bi u Zakonu Srbije postojalo ovakvo ograničenje, ni jedna kampanja za parlamentarne izbore ne bi smela da košta više od 3.291.832,5 evra, odnosno 387.119.502 dinara. Na letos održanim parlamentarnim izborima, [troškovi koje je prijavila](#) vladajuća SNS bili su 685 miliona dinara,

TS je nedavno [predstavila](#) nalaze uporednog istraživanja propisa o transparentnosti finansiranja kampanje sa kolegama iz TI Češke Republike. U ovoj zemlji, koja je bogatija od Srbije i sa nešto većim brojem stanovnika, ograničenje potrošnje na izborima je 3,6 miliona evra

Tom prilikom TS je predstavila i [analizu Zakona i iznela niz drugih preporuka](#) za njegove unapređenje.



U Srbiji, troškovi vodećih aktera na parlamentarnim i predsedničkim izborima, i pored snažnog vođenja funkcionerske kampanje, koje se u tim finansijskim izveštajima ne prikazuje, a značajno smanjuje potrebu za plaćenom promocijom, često prelaze pet miliona evra. Jedan od razloga za ovako skupe kampanje je sistem raspodele sredstava iz budžeta, u kojem je svega 20% novca namenjeno ravnomernom predstavljanju učesnika izbora, dok se 80% dodeljuje na osnovu ostvarenog uspeha na izborima.

### Objavljen plan imunizacije - otvorena mnoga dodatna pitanja

9. januar 2021.

Na sajtu Instituta za javno zdravlje objavljen je [plan imunizacije](#), što je bila jedna od stavki u dopisu koji je TS uputila Vladi Srbije.

Dobro je što je plan, za koji se čini da sadrži i elemente procena potreba za brojem vakcina, objavljen, ali bi bilo još bolje da je javno promovisan i da su novinari dobili priliku da postave pitanje u vezi sa planom.



Naime, sam plan otvara mnogo pitanja, a mnogo stvari ostalo je nejasno i nakon njegovog objavljivanja, bar u ovoj formi.

Plan predviđa imunizaciju do 50% stanovništva, u tri faze, od čega je treća faza (koja obuhvata 30% stanovništva) uslovna, "ukoliko se obezbede količine vakcine veće od potreba za ciljne grupe predviđene za prve dve faze". Prema procenama iz plana, ciljne grupe iz prve dve faze obuhvataju 2,2 miliona stanovnika, a očekuje se odaziv od oko 1,15 miliona. To znači da bi bilo potrebno obezbediti 2,2 milion doza vakcina. Za treću fazu bilo bi potrebno dodatnih 890.000 vakcina (očekivani odaziv 446.250 od ukupno 595.103 obuhvaćenih).

Prvo pitanja koja se nameću i na koja zvaničnici treba da odgovore su:

Šta je sa preostalim stanovništvom?

Da li država planira, ukoliko budu dostupne nabavku vakcina i za osobe (više od tri miliona građana) koje nisu obuhvaćene sa prve tri faze?

Hoće li za njih vakcina biti besplatna?

Ko sve spada u široko definisane ciljne grupe kao što je "esencijalno osoblje van medicinskog i obrazovnog sektora", gde je dato nekoliko primera (snabdevanje hranom, gorivom, banke, osiguranje, rudnici) i ostavljene tri tačke?

Ili u grupu "zaposleni u preduzećima i ustanovama od posebnog značaja za funkcionisanje društva?

Ovo je posebno važno pitanje jer plan predviđa da Vlada Srbija odredi te grupe, a određivanje da li zaposleni u nekoj fabrici ili celom sektoru mogu prioritetno da se (besplatno) vakcinišu nosi koruptivni rizik.

Pored toga, u planu se navode procene broja zaposlenih u tim sektorima, na osnovu čega bi se moglo zaključiti a je već određeno (ali ne i objavljeno) koji su to sve sektori odnosno preduzeća.



Nejasno je, mada sada nije prioritetno pitanje, kako je određen očekivani odziv za vakcinaciju. Od ovog pitanja bitnije je izveštavanje o aktuelnom stanju - odzivu po grupama, odnosno o realizaciji. Ovo posebno zbog toga što se postavlja i pitanje realizacije plana. Iako je njime predviđeno da imunizacija krene (faza 1a) od zdravstvenih radnika najizloženijih virusu (njih oko 5.000), krenula je od domova za stare (8.000 korisnika, što je trebalo da bude faza 1b).

Stoga je neophodno da se redovno (na primer nedeljno, na konferencijama za novinare) izveštava o broju nabavljenih i dostavljenih (i distriburanih) vakcina, o broju utrošenih i o tome koliko se odmaklo sa vakcinacijom po prioritetnim grupama.

Konačno, neophodno je da Vlada ukine zaključak kojim su sve nabavke u vezi sa pandemijom proglašene tajnim.



## Saopštenja

### Nezakonito odabran partner za izgradnju stanične zgrade na Prokopu

22. januar 2021.

Republička direkcija za imovinu je, sudeći po [raspoloživim podacima](#), nezakonito odabrala privatnog partnera za zajedničku izgradnju zgrade železničke stanice „Beograd – Centar“ (Prokop), parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja.

Ne samo da je ovo kršenje Zakona o javno-privatnom partnerstvu prošlo bez reakcije drugih državnih organa, već su u njemu učestvovali i predstavnici Vlade, Ministarstva finansija, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Grada Beograda, Državnog pravobranilaštva, preduzeća Infrastrukture železnice Srbije i preduzeća „Beograd čvor“, koji su dali članove komisije za izbor ponuđača.

Naime, Direkcija je 16. jula 2019. raspisala javni poziv „potencijalnim partnerima“ da upute pismene ponude za izgradnju stanične zgrade, parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja. Kako je objavljeno, Republika Srbija bi uložila zemljište i omogućila izgradnju, a privatni partner bi pribavio dokumentaciju i finansirao izgradnju. Da ovo nije bio samo neobavezujući poziv za iskazivanje interesovanja, svedoči i činjenica da se u oglasu navodi da će nakon analize, biti odabrana najpovoljnija ponuda. To je očigledno i učinjeno: kako se može videti iz [dokumentacije Urbanističkog projekta](#) u skladu sa zaključkom Vlade 05 broj 464-3362/2020., 14.05.2020. je zaključen „Okvirni ugovor o zajedničkoj izgradnji objekta železničke stanice, parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja na ploči i prenosu prava na nepokretnostima između Republike Srbije i Railway City d.o.o. Beograd, kao investitora.

Ovaj ugovor nesumnjivo predstavlja javno-privatno partnerstvo, pa je u skladu sa Zakonom o JPP i koncesijama iz 2011. morao biti sproveden drugačiji postupak. Po zakonu, projekat je trebalo da prvo odobri Komisija za javno-privatna partnerstva, a zatim je morao da se sprovede postupak nabavke, gde bi kriterijumi za odabir partnera bili precizno određeni, u kojem bi postojala zaštita prava ponuđača, što ovde nije bio slučaj. Pored toga, takav postupak bi garantovao i javnost ključnih informacija o sprovedenom postupku, obavezama privatnog partnera i ulaganjima države, koja sada nije obezbeđena. Ne samo da nisu objavljene odluke o izboru ponuđača i ugovor, već građani Srbije ne bi ni saznali za njegovo zaključivanje da se za ovu temu nisu zainteresovali novinari, pre svega „Politike“.

Zbog svega navedenog i nedoumica koje su se povodom prirode ovog posla pojavile u javnosti, Koalicija za nadzor javnih finansija i Transparentnost Srbija zahtevaju od Vlade Republike Srbije da hitno učini javno dostupnom svu dokumentaciju kao i ugovor sa preduzećem Railway City d.o.o. Beograd.

(Zajedničko saopštenje Transparentnosti Srbija i Koalicije za nadzor javnih finansija)

Detaljnije na: <http://nadzor.org.rs/pdf/prokop.pdf>



## Konferencije

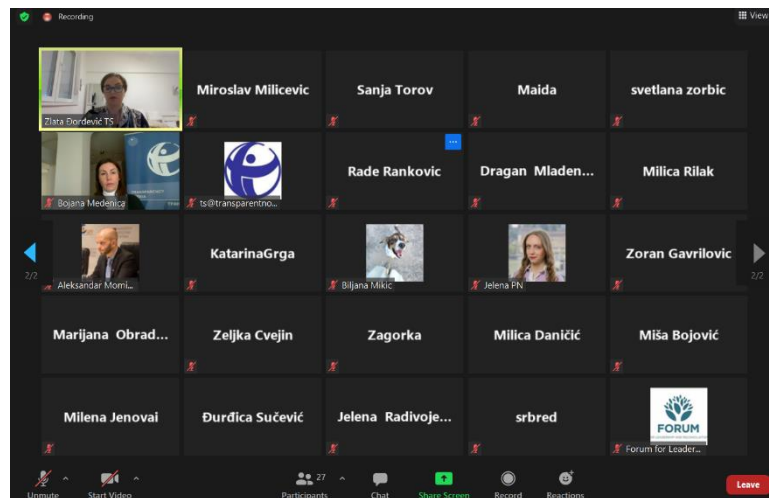
### TS predstavila CPI 2020: Srbija nazaduje na listi

28. januar 2021.

Srbija se i ove godine smatra zemljom u kojoj je nivo korupcije visok jer ima 38 od idealnih 100 poena, pokazuje Indeks percepcije korupcije (CPI) 2020. koji je organizacija Transparentnost Srbija predstavila 28. januara.

Na konferenciji "Da li je Srbija napredovala ili nazadovala na rang listi CPI i šta treba da učini da se korupcija smanji" rečeno je da s tim rezultatom Srbija, drugu godinu za redom, zauzima mesto u donjoj polovini svetske liste - jer je 94. od 180 zemalja i ima čak pet poena manje od *globalne prosečne ocene* (43).

Iako je borba protiv korupcije sve to vreme slovila kao jedan od državnih prioriteta, ocena Srbije je najlošija u poslednjih osam godina, rekla je izvršna direktorka TS Bojana Medenica.



Ona je dodala da poziciju na rang listi prema CPI 2020 Srbija deli sa još sedam zemalja - to su Brazil, Etiopija, Kazahstan, Peru, Šri Lanka, Surinam i Tanzanija, dok su na vrhu liste Novi Zeland i Danska sa 88 poena.

“U našem regionu, bolje rezultate na CPI 2020 imaju Hrvatska (47) Crna Gora (45), Mađarska, Bugarska i Rumunija (44) dok su nešto lošije od Srbije rangirane Albanija (36) i Bosna i Hercegovina i Severna Makedonija (35), kao i Kosovo, za koje se rade posebna istraživanja (36)”, rekla je Medenica.

Programski direktor TS Nemanja Nenadić upozorio je da Srbija nazaduje na lestvici CPI iako je borba protiv korupcije bila prioritet u 2020. godini, i to ne samo u izjavama političara, već su joj značaj pridavali i građani i privrednici u različitim istraživanjima. “Vladavina prava i borba protiv korupcije je jedno od ključnih merila za napredak u evrointegracijama, a s obzirom na to da je taj napredak u praksi zakočen, onda je potpuno jasno da imamo zabrinjavajući trend, a CPI je samo jedan od njegovih pokazatelja”, ocenio je Nenadić.

Upozorio je da se ne beleži samo problem obezbeđivanja političke volje za gonjenje

Na alarmantno stanje u ovoj oblasti ukazuje to što većinom republičkih javnih preduzeća nezakonito rukovode ljudi kojima je istekao mandat, što izlaže ogromnom riziku javna sredstva kojima ta preduzeća upravljaju.





Uz to, kod ugovaranja najvećih infrastrukturnih projekata domaći zakoni o javno privatnom partnerstvu služe samo za projekte malih vrednosti, dok se veliki projekti kreiraju po posebnim pravilima samo za taj slučaj i pod pravnim plaštom međudržavnih sporazuma. e korupcije, već da ima primera da je politička volja iskorišena da se zakoni ne sprovede.

"Situacija sa pandemijom u Srbiji je samo dodatno ogolila slabosti antikorupcijskih mehanizama i pojačala te slabosti... Kao primer za to su nabavke u oblasti zdravstva za suprostavljanje pandemiji gde nijedan dokument do sada nije učinjen javno dostupnim, dok sve informacije građani dobijaju na jedna neproverljiv način kroz izjave zvaničnika i to najčešće onih koji nisu nadležni za to", kazao je Nenadić.

On je zaključio da sve to pospešuje percepciju o korupciji. Takodje, koncentrisana politička moć i podrška građana za borbu protiv korupcije tokom proteklih godina nisu iskorišćeni za jačanje institucija i vladavine prava, što bi obezbedilo da sistem odgovornosti funkcioniše bez obzira na postojanja političke volje, a pogotovo bez političkog naloga. "Pošto nam, kako kažu, predstoji izmena ustava jedno od ključnih pitanja je finansiranje funkcionerske kampanje koje su vodjene korišćenjem javnih resursa ", rekao je Nenadić.

Kompletni materijali CPI 2020: <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/istraivanja-o-korupciji/indeks-percepcije-korupcije-cpi>

Snimak konferencije: <https://www.youtube.com/watch?v=8vHsXv-j2kg&t>

## Istraživanje o koruptivnim rizicima u zakonima i „kovid-propisima“ i analiza Kodeksa narodnih poslanika

21. januar 2021.

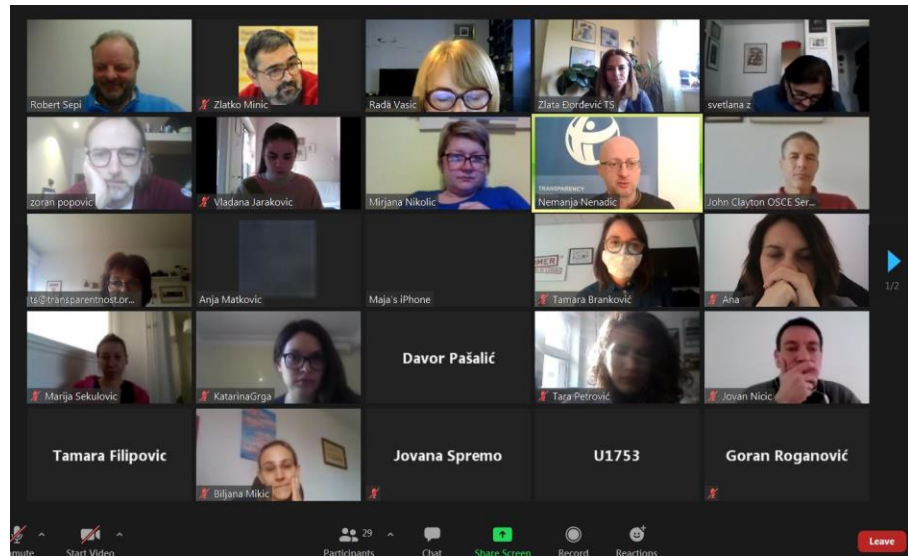
**Transparentnost Srbija** je u drugoj polovini 2020. **analizirala koruptivne rizike u predlozima zakona**. Počev od prvog septembra 2020. ministarstva imaju obavezu da zatraže od Agencije za sprečavanje korupcije mišljenje o tome da li nacrt zakona sadrži rizik za nastanak korupcije. Međutim, takva obaveza postoji samo za zakone iz pojedinih oblasti<sup>[1]</sup>, **iako se rizici od korupcije mogu javiti u bilo kom propisu**. To smo i pokazali na primeru šest zakona iz različitih oblasti (npr. akreditacija, železnički saobraćaj), koje je vlada predložila prethodnom skupštinskom sazivu, ali ih Skupština nije razmatrala<sup>[2]</sup>, kao i u slučaju nevelikih dopuna zakona o javnim medijskim servisima koje su usvojene u decembru 2020. Identifikovani rizici se ogledaju u povećanoj mogućnosti političkog uticaja, međusobno protivrečnim ili nejasnim odredbama, velikim diskrecionim ovlašćenjima i nedovoljnoj transparentnosti. Ove analize na online konferenciji za novinare predstavili su Nemanja Nenadić i Robert Sepi.

Transparentnost Srbija se, inače, sličnom temom bavila i u okviru regionalnog istraživanja o zakonima čije su odredbe skrojene kako bi zadovoljile privatne interese u periodu od 2008 do 2020, čije ćemo nalaze predstaviti u februaru 2021.



Posebna analiza odredbi propisa koji su doneti radi otklanjanja posledica pandemije **pokazala je povećano prisustvo koruptivnih rizika**. To ne mora da znači da je korupcije u njihovoj primeni zaista i bilo, ali ukazuje da je do korupcije **lakše moglo da dođe** nego u primeni „redovnih zakona“ i da su **bitno smanjene mogućnosti** da se ona predupredi. Srbija u tome nije specifična, jer su nužnost hitne reakcije državnih organa, povećani javni rashodi i ograničavanje prava građana, što sve može uzrokovati korupciju, prisutni širom sveta. Međutim, problem je to što su u Srbiji **antikorupcijski mehanizmi u vezi sa „Kovid propisima“ oslabljeni više nego što je to bilo nužno i to u većoj meri nego u drugim državama** koje se suprotstavljaju istoj pandemiji.

**Najveći koruptivni rizici su nastali u oblasti javnih nabavki**, gde zakon nije menjan, već je zakonsko načelo **transparentnosti u potpunosti derogirano zaključkom Vlade**, iako Zakon ne predviđa takvu mogućnost kada je reč o nabavkama u zdravstvu. Usled toga je ostalo nepoznato u kojoj meri su kod tih nabavki poštovana i druga zakonska načela, poput konkurencije i ekonomičnosti.



Skupštinska **kontrola nije postojala** od marta do maja 2020, a nakon toga su Vladine uredbe odredbe „u paketu“, umesto da se raspravlja o svakom od akata donetih tokom vanrednog stanja pojedinačno. Takođe, na osnovu ustavnih odredbi nije jasno da li je Vlada uopšte bila ovlašćena da tokom vanrednog stanja donosi uredbe kojima se uređuje zakonska materija, jer je takvo ovlašćenje propisano samo u pogledu privremenog ograničavanja ljudskih prava. Jedna od uredbi koje su donete na taj način je i ona na osnovu koje je **dodeljeno 100 evra** pomoći svim punoletnim građanima. U vezi sa tim aktom, koruptivni rizik se može prepoznati najviše u periodu kada je pomoć deljena (pred izbore), naročito kada se ima u vidu da su pravo na pomoć imali upravo građani koji imaju biračko pravo (a ne i maloletnici).

Kod zakona i uredbi koje se odnose na pomoć građanima i privredi, kao i kod propisa koji donose ograničenja radnog vremena radi sprečavanja zaraze, nema mnogo rizika koji bi proisticali iz moguće diskrecije u određivanju korisnika. Međutim, propisi nisu obezbedili dovoljnu javnost podataka o dodeljenoj pomoći, kontroli namenskog korišćenja sredstava i kontroli poštovanja obaveza. Ovi propisi se odnose na veliki broj korisnika i obveznika. U situacijama kada poštovanje pravila treba da kontroliše relativno mali broj inspektora, a ne postoji obaveza objavljivanja podataka o preduzetim kontrolama, postoji rizik od selektivne primene propisa.



Uredba kojom su za vreme vanrednog stanja produženi rokovi za postupanje u upravnim postupcima, nesumnjivo doneta iz opravdanih razloga, negativno se odrazila na primenu antikoruptivnih zakona, a pre svega ostvarivanje prava na pristup informacijama. Ona je takođe povećala mogućnost nejednakog postupanja organa uprave u sličnim predmetima, koje može imati veze sa korupcijom.

\*\*\*

Dugo očekivani **Kodeks ponašanja narodnih poslanika**, usvojen je posle više od decenije od početka izrade i četiri godine pošto je istekao prvi rok koji je Srbija dobila od GRECO. Kodeks je usvojen **po hitnom postupku**, svega nedelju dana od objavljivanja. Predložene odredbe su mogle da ugroze primenu zakonskih pravila o sukobu interesa umesto da ih unaprede, na šta smo odmah ukazali i Skupštini i Agenciji za sprečavanje korupcije, pa je kroz amandman taj najozbiljniji nedostatak otklonjen.

Usvojeni Kodeks **sadrži korisne odredbe**, koje su novina u odnosu na dosadašnje zakonske obaveze narodnih poslanika, poput dužnosti da obrazlože razloge za svoje postupanje, da odgovaraju na pitanja građana i medija, kao i objavljivanje privatnih interesa koje poslanici imaju u vezi sa skupštinskim odlukama. Mogući efekti tih odredaba su ozbiljno ograničeni na dva načina. Prvi je to što se mnoge odredbe Kodeksa mogu tumačiti na veoma različite načine. Drugo ograničenje je činjenica da će o tome da li je Kodeks povređen suditi Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja, dok nezavisna Etička komisija ima isključivo savetodavnu i edukativnu ulogu. Iako je Kodeks donet kako bi se ispunile preporuke GRECO, nije izvesno da se u tome uspelo. Naime, pravila za utvrđivanje šta je sukob interesa u poslaničkom odlučivanju su tek neznatno precizirana u odnosu na zakonska, pa će se u praksi javljati mnoge dileme.

Sve tri analize možete preuzeti sa sajta TS: <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/267-analiza-koruptivnih-rizika-u-propisima>

Snimak konferencije dostupan je na [youtube](https://www.youtube.com/watch?v=izGZsZxOq9U) kanalu TS: <https://www.youtube.com/watch?v=izGZsZxOq9U>



## *Inicijative i analize*

### **TS traži odbjašnjenje za sužavanje kruga javnih funkcionera**

30. januar 2021.

Transparentnost Srbija zatražila je od predsednice Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine obrazloženje zbog čega bi usvajanjem autentičnog tumačenja odredbi Zakona o sprečavanju korupcije trebalo suziti krug javnih funkcionera na koje se odnose odredbe tog zakona.

U [inicijativi](#) upućenoj predsednici odbora Jeleni Žarić Kovačević, TS je ukazala da usvajanjem autentičnog tumačenja, pojam „javni funkcioner“ više ne bi obuhvatao pojedine osobe za koje trenutno ne postoje nikakve dileme da jesu „javni funkcioneri“, kao što su lica koja na funkciju biraju Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, ili oni koje imenuje Predsednik Republike.

Predlog za donošenje autentičnog tumačenja člana 2. stav 1. tačke 3. Zakona o sprečavanju korupcije je podneo narodni poslanik Aleksandar Martinović, predlog je 28. januara razmatran i usvojen na sednici Odbora, a za predstavnika Odbora pred Narodnom skupštinom, koja treba da usvoji autentično tumačenje, određena je poslanica Žarić Kovačević. U obrazloženju predloga se navodi da je razlog za podnošenje "da bi se izbegle nedoumice do kojih bi moglo doći u primeni navedene odredbe prilikom određivanja na koga se odnosi pojam 'javni funkcioner'". Na zvaničnoj internet stranici Narodne skupštine TS nije uspela da pronađe više informacija i preciznije navođenje konkretnih razloga, bilo samostalno bilo kao priloge navedenog Predloga. Štaviše, razlozi za podnošenje Predloga ne mogu se otkriti ni gledanjem video snimka sednice Odbora u trajanju od 4 minuta i 52 sekunde koji je dostupan [na sajtu skupštine](#). Tim pre što je na video snimku vidljivo da ni sam predlagač nije uzeo reč niti usmeno obrazložio predsedniku i članovima Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo razloge za svoje postupanje.

U pozivu da pojasne razloge, TS se pozvala na nedavno usvojeni Kodeks ponašanja narodnih poslanika. Transparentnost Srbija, naime, u potpunosti podržava razloge usvajanja Kodeksa koji su navedeni u preambuli a naročito "da narodni poslanici svoj rad i delovanje treba da podrede zakonitosti i javnom interesu a u skladu sa etičkim vrednostima sadržanim u Kodeksu ponašanja narodnih poslanika..." i "da je osnovni cilj usvajanja i promovisanja Kodeksa ponašanja narodnih poslanika jačanje poverenja građana u Narodnu skupštinu".

Šta se smatra etičkim vrednostima precizirano je odredbom člana 6. Kodeksa koja između ostalog propisuje "Otvorenost.....znači spremnost da se javno obrazlože razlozi za odluke koje se predlažu.....". Pored toga, odredbom člana 20. stav 1. Kodeksa propisana je obaveza narodnog poslanika ".... da na javno izrečen zahtev obrazloži razloge za svoje postupanje i za odluku za koju se zalaže i navede sve činjenice i okolnosti na kojima su postupak i odluka zasnovani."

Zbog svega navedenog TS je pozvala predsednicu Odbora i Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo da javno objave dokumente i činjenice koje je predlagač dostavio u prilogu svog Predloga. Ukoliko to nije bio slučaj, da predlagača obaveže da ih bez odlaganja objavi ili dostavi Odboru radi objavljivanja.



## Da li su direktori kojima je istekao mandat potpisivali ugovore o javnim nabavkama

2. januar 2021.

Transparentnost Srbija [pozvala je](#) Kancelariju za javne nabavke da sprovede monitoring primene zakona u javnim preduzećima i drugim preduzećima u državnom vlasništvu čijim je direktorima istekao mandat i utvrdi ko je potpisivao planove javnih nabavki i zaključivao ugovore o javnim nabavkama.

Reč je o 20 preduzeća čiji su direktori u statusu vršioca dužnosti iako je svima istekao rok maksimalnog trajanja tog statusa propisan zakonom: JP „Srbijagas“, JP „Srbijašume“, JP „Putevi Srbije“, JP „Pošta Srbija“, JP „Elektroprivreda Srbije“, JP za podzemnu eksploataciju uglja „Resavica“, JP „Nuklearni objekti Srbije“, JP „Zavod za udžbenike“, JP „Mreža most“, JP „Emisiona tehnika i veze“, JP „Nacionalni park Kopanik“, JP „Nacionalni park Fruška Gora“, JP „Nacionalni park Đerdap“, „Železnica Srbije“ AD, Srbija Voz“ AD, „Srbija Kargo“ AD, Transnafta AD, „Državna lutrija Srbije“ DOO, „Tvrđava Golubački grad“ DOO i „Rezervat Uvac“ DOO.

Od Kancelarije za javne nabavke TS je zatražila da proveri da li su u navedenim preduzećima ugovore o javnim nabavkama i nabavkama na koje se ne primenjuje Zakon zaključivala lica koja se neosnovano prikazuju u javnosti kao direktori, odnosno vršioci dužnosti direktora, iako im je istekao mandat.

Naime ukoliko su nakon isteka svog mandata, ugovore ispred naručilaca zaključivala ta lica, to predstavlja osnov za ništavost ugovora u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima.

Ukoliko su ugovore zaključivala lica koja su ovlašćena od strane direktora ili vršioca dužnosti, treba proveriti kada je ovlašćenje dato. Ukoliko je ovlašćenje dato nakon isteka mandata, to takođe predstavlja osnov za ništavost tako zaključenih ugovora, jer su oni ustvari bili ovlašćeni od strane neovlašćenog lica.

TS smatra da bi iz istog razloga, Kancelarija za javne nabavke trebalo da proveri i da li su aktuelne planove javnih nabavki potpisivala, odnosno odobravala, lica koja za to nisu bila ovlašćena. Ukoliko je to slučaj, planovi javnih nabavki za 2020. nisu važeći, odnosno nisu bili važeći ni planovi ovih preduzeća iz ranijih godina, što znači da nisu bili ispunjeni uslovi za pokretanje postupaka javnih nabavki na osnovu nevažećih planova.

Ceo spisak javnih preduzeća i drugih preduzeća u državnom vlasništvu na koje se za izbor direktora primenjuje Zakon o javnim preduzećima, sa datumima imenovanja i produžavanja vd statusa može se preuzeti [sa sajta TS](#).

## Mediji

### Otkat joj dao v.d. kom je, po zakonu, istekla funkcija

N1, 18. januar 2021.

Kada je 2016. godine nakon više od tri decenije staža dobila otkaz u JP "Nuklearni objekti Srbije", Želmira Ilić je odlučila da potraži pomoć institucija, prenosi N1. Bila je uverena da će pravda biti na njenoj strani, pošto je rešenje o prestanku radnog odnosa doneo v.d. direktora Dalibor Arbutina, koji je u tom momentu bio na funkciji duže nego što zakon dozvoljava. Međutim, za Želimiru pomoći nema do danas, a nema ni reakcije nadležnih, pa Arbutina u martu obeležava sedmu godinu na poziciji vršioca dužnosti.

Otkako je Želmira Ilić pre pet godina započela pravnu borbu zbog, kako navodi, nezakonitog otkaza, sve je manje-više ostalo isto. Promenila se samo torba za dokumenta, kojima pokušava da dokaže da v.d. direktora Dalibor Arbutina, koji ju je zajedno sa još nekoliko kolega otpustio, na to nije imao pravo.

„Otkaz sam dobila zbog navodne radne discipline i zbog toga što je moje ponašanje takvo da ne mogu da nastavim rad kod poslodavca, za šta nisu dati potporepljujući dokazi“, navodi Ilićeva.

Tvrdi da se pod neprihvatljivim ponašanjem podrazumevalo njeno insistiranje da zbog nove zakonske regulative reorganizuje sektor polikliničke službe koji je vodila.

„Pretpostavljam da je bio problem taj što je on trebalo da se pojavi pred ministarstvom kao v.d. direktor koji ima određenih problema u radu, pa da bi izbegao da on ima probleme, smatram da je to bio razlog za davanje otkaza meni“, kaže.

Kao glavni argument Ilić je pred sudom isticala da joj je Arbutina uručio otkaz 2016, nakon što mu je po zakonu prestala funkcija.

Prvi šestomesečni mandat mu je istekao 28. avgusta 2014. godine, a dan kasnije mu je Vlada produžila funkciju za još šest meseci. Međutim i nakon drugog mandata ostao je v.d.



Kada je 2016. godine nakon više od tri decenije staža dobila otkaz u JP "Nuklearni objekti Srbije", Želmira Ilić je odlučila da potraži pomoć institucija. Bila je uverena da će pravda biti na njenoj strani, pošto je rešenje o prestanku radnog odnosa doneo v.d. direktora Dalibor Arbutina, koji je u tom momentu bio na funkciji duže nego što zakon dozvoljava. Međutim, za Želimiru pomoći nema do danas, a nema ni reakcije nadležnih, pa Arbutina u martu obeležava sedmu godinu na poziciji vršioca dužnosti.



Drugi osnovni sud doneo je u 2017. presudu u korist Ilić, ali neke druge instance su je vratile na početak.

„Obrazloženje Apelacionog suda za ukidanje prvostepene presude kojom sam ja vraćena na posao je to što je Dalibor Arbutina još uvek prema prvom rešenju o imenovanju upisan kao zakonski zastupnik u APR-u i to je za njih dovoljno. Činjenica da je njemu istekao mandat, što je jasno i očito, u tom trenutku nije bio predmet njihovog interesovanja“, navodi Ilićeva.

A u Agenciji za privredne registre iz nepoznatog razloga nije zabeležen reizbor Arbutine, iako je rok za to bio najkasnije 15 dana nakon odluke Vlade.

Zahtev za ponovnu registraciju APR je dobio tek 2018, ali ju je odbacio, između ostalog, jer prema Zakonu o javnim preduzećima „period obavljanja funkcije vršioca dužnosti direktora ne može biti duži od jedne godine. Isto lice ne može biti dva puta imenovano za vršioca dužnosti direktora“.

U organizaciji „Transparentnost Srbija“ napominju – svaka odluka koju donese v.d. direktora ili direktor kojima je istekao mandat je ništava, bilo da je reč o ugovoru ili otkazu.

„I bilo šta drugo što, dakle, takvi „građani“ potpišu nema nikakvu veću pravnu snagu nego da je potpisalo bilo koje drugo lice“, navodi Nemanja Nenadić iz Transparentnosti Srbija.

Vlada u najmanje 19 preduzeća krši sopstvene zakone, jer ne postoji nijedan zakonski osnov za prekoračenje mandata v.d-a, dodaje Nenadić.

Ali zakon je jedno, a stvarnost drugo – to potvrđuje i činjenica da sindikat JP „Nuklearni objekti Srbije“ već godinama traže da se dovrši konkurs i izabere direktor preduzeća.

„Međutim, mi nismo dobijali nikakve odgovore. Ali, čujte, mi naprosto nemamo drugi izbor nego da ustrajemo u zahtevima za poštovanje zakonitosti u radu preduzeća“, navodi Jovanka Đurić, predsednica Sindikata JP „Nuklearni objekti Srbije“.

Iako je stekla uslov za starosnu penziju, drugog izbora nema ni Želmira, pa poručuje: „Cilj mi je, da se makar na dva dana vratim na posao, da bih svojim saradnicima, prijateljima, svojoj porodici pokazala da sam nezakonito, nelegitimno i na neprimeren način potpuno bez razloga oterana sa svog posla“.

Na pitanje po kom osnovu neko može da bude v.d. direktora čak sedam godina, ne odgovara ni Vlada, ni Arbutina.

Spisak svih direktora i v.d. direktora državnih preduzeća i datume njihovih izbora, datume raspisivanja konkursa, možete preuzeti [sa sajta TS](#).

Možete preuzeti i [dopis TS Agenciji za privredne registre](#) u vezi sa brisanjem direktora kojima je istekao mandat i [njihov odgovor](#).

## Nezakonitosti u trojnim ugovorima MUP-a, GIM-a i Britiš motorsa

NIN, 14. januar 2021.

Nedeljnik NIN objavio je nove detalje o tajnim ugovorima MUP-a, GIM-a i Britiš motora. List navodi da „strogo poverljivi“ ugovori MUP-a sa GIM-om, koji je zastupao pokojni otac bivšeg ministra policije, i s Britiš motorsom, čiji je vlasnik Ostoja Mijailović, član Glavnog odbora SNS-a, ukazuju na sumnju da su prekršena tri važeća zakona i počinjena dva krivična dela, trgovina uticajem i sukob interesa.

O dokumentima i o ovom slučaju za NIN je govorio i programski direktor TS Nemanja Nenadić, koji je ukazao na neke od uočenih nezakonitosti:

U trojnom odnosu između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, firme GIM koja je komisionar u trgovini oružjem i Britiš motorsa, dosta stvari je nepoznato i pored toga što je NIN objavio nekoliko ugovora koji nose oznaku „strogo poverljivo“. Nije jasno ni da li su uopšte bili ispunjeni uslovi za stavljanje ove oznake tajnosti, jer bi ona trebalo da se koristi samo u slučajevima kada bi usled saopštavanja takvog podatka „nastala teška šteta po interese Republike Srbije“. Možda se smatralo da bi ti interesi bili povređeni ukoliko bi se saznalo da MUP uopšte poseduje ili da prodaje oružje („pešadijsko i artiljerijsko naoružanje“) ili da je vrednost tog naoružanja preko 1,6 miliona dolara (npr. zbog pregovora sa krajnjim kupcima). Sve i da je neki od razloga za određivanje tajnosti postojao u vezi sa predmetom komisije prodaje oružja, teško je zamisliti da bi ti uslovi bili ispunjeni kada je reč o drugim podacima koji se takođe nalaze u ovim tajnim ugovorima ili se iz njih mogu izvesti: da je posao komisije prodaje oružja dobila firma GIM, da ta firma nije ispunila svoje ugovorne obaveze kako je predviđeno, da MUP nije koristio sredstva obezbeđenja radi naplate svojih potraživanja od GIM, već je pristao na kompenzaciju i da je MUP nabavio vozila kršeći Zakon o javnim nabavkama.

Da li su odgovorna lica u MUP, poslušajući na ovaj način, načinila neku štetu budžetu i koliku, nije poznato, ali se može pretpostaviti da ona postoji. Naime, MUP je planirao da ostvari zaradu prodajom oružja i da tu zaradu iskoristi za određene troškove između 2015. i 2018. (ne nužno za kupovinu automobila), ali je bio lišen te mogućnosti usled neispunjavanja ugovornih obaveza od strane GIM. Iz raspoloživih ugovora nije jasno da li je MUP kroz kompenzaciju naplatio ne samo oružje koje je prodao preko GIM, ili i kamate ili druga potraživanja na koja bi imao pravo zbog neispunjenja prvobitnog ugovora.







Sve i da su se „kockice poklopile“, pa je upravo nabavka „landrovera“ ili sličnih terenaca bilo ono što je u tom trenutku bilo najpotrebnije policiji, što je takođe nepoznato, šteta se ogleda u tome što je ova nabavka izvršena bez mogućnosti da se kroz konkurenciju dođe do najpovoljnije ponude. Najveća šteta je, međutim, ona koja bi tek mogla da nastane – ugovor o „isporuci vozila“, i sa njim povezan „ugovor o asignaciji“ su ništavi, jer su protivni propisima koji su u ovom slučaju obavezivali jednu od ugovornih strana.

Zakon o javnoj svojini i Zakon o policiji nalažu da se sredstva pribavljaju u javnu svojinu javnim nabavkama. Vršenje nabavki kroz kompenzaciju je u Srbiji zabranjeno još od donošenja prvog Zakona o javnim nabavkama iz 2002. Zakon o javnim nabavkama iz 2012, koji je bio na snazi u vreme zaključenja ove asignacije, predviđao je tri različita pravna režima po kojima je MUP mogao da kupuje automobile.

Osnovno pravilo je da se vozila za policiju kupuju kao i za bilo koji drugi državni organ, u otvorenom tenderskom postupku i objavljivanje celokupne konkursne dokumentacije. „Polutajni režim“ se mogao primeniti kada se kupuje „bezbednosno osetljiva oprema“, gde su neki podaci tajni – i takva nabavka se oglašava, ali su neki delovi konkursne dokumentacije poverljivi, na primer podaci o posebnim modifikacijama na automobilima.

Treća mogućnost bila je da se nabavke vrše bez oglašavanja, ali samo u slučajevima kada se nabavke vrše na osnovu međudržavnog sporazuma, za sprovođenje obaveštajnih aktivnosti, za rad policijskih snaga u inostranstvu, ili u situacijama kada bi otkrivanje informacije da se uopšte sprovodi takva nabavka ugrozilo bezbednost države. Treba podsetiti da je najveću nabavku vozila (710 škoda), MUP 2017. sproveo bez primene zakona, iako za to očigledno nisu bili ispunjeni uslovi.

Pored toga što je nezakonit, ugovor o isporuci vozila i asignaciji baca novu svetlost i na prethodno zaključeni ugovor o komisionoj prodaji oružja. Naime, kada se uporede vrednosti u ugovorima, očigledno je da je cena automobila značajno veća – 2.449.510 evra sa porezom, u odnosu na 1.659.412 dolara ugovorene prodaje oružja. To ukazuje da je u međuvremenu, kroz anekse, uvećana vrednost oružja koje je MUP rešio da proda preko GIM-a, iako ova firma nije ispunjavala svoje ugovorne obaveze. Takođe, na osnovu člana 8. ugovora o isporuci vozila se može zaključiti da posao sa prodajom oružja i dalje traje, jer se isporuka automobila vezuje za isporuke oružja.

Nepoznanicu predstavljaju i razlozi zbog kojih je „Britiš motors“ uopšte uključen u ovaj trojni ugovor. U normalnim poslovnim odnosima, kakvi bi mogli postojati između bilo koje dve privatne firme, moguće je zamisliti i situaciju u kojoj bi trgovac automobilima imao neizmirena dugovanja prema trgovcu oružjem. Iz trojnog ugovora o asignaciji o tome nema reči, niti je to bilo nužno navesti da bi ugovor bio validan. Međutim, u odsustvu takvih informacija, može se jednako pretpostaviti i da nikakav dug „Britiš motors“ prema GIM nije ni postojao, već da je cilj aranžmana bilo upravo to da prodavac automobila dobije posao bez nadmetanja.

Na kraju, kada je jasno da je zakon prekršen, ostaje pitanje motiva odgovornih lica u MUP da to učine, iako im je moralo biti jasno da zaključuju nedozvoljeni ugovor.



Najbenignija bi bila pretpostavka da su to učinili kako bi smanjili štetu zbog odabira poslovnog partnera preko kojeg su prodavali oružje, a koji nije mogao da na drugi način izmiri dug.

Naravno, i u tom slučaju je potrebno predočiti javnosti da li je učinjeno sve što je trebalo da se nastanak štete spreči ili da se ona umanja kroz naplatu penala. Ako nije, to bi bio dobar razlog da se ponovo ispita i pitanje mogućeg sukoba interesa prilikom odabira upravo GIM-a kao komisionara. Stvari stoje još lošije, kako po javni interes, tako i po sve uključene aktere, ako je odluka MUP o prihvatanju asignacije u koju je uključen „Britiš motors“ bila pod uticajem javno poznate činjenice da je vlasnik ove firme funkcioner vladajuće stranke, pritisaka ili trgovine uticajem da se uđe u takav aranžman.

