

Javne nabavke i javno privatna partnerstva – između solidnih propisa i loše prakse

Transparentnost Srbija

Maj 2021

O projektu

Transparentnost Srbija je tokom 20 meseci u 2019, 2020. i 2021. sprovodila projekat ***Pogled na javne nabavke i javno-privatna partnerstva u Srbiji***. U okviru njega smo pratili i pokušali da utičemo na postupak usvajanja novih propisa u oblasti javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Srbiji.

Iako je bilo planirano da ovi zakoni budu promenjeni i usklađeni sa pravilima EU tokom 2019. godine, novi Zakon o javnim nabavkama je počeo da se primenjuje tek od 1.7.2020, a kada je reč o Zakonu o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama, u ovom periodu nije počela ni izrada nacрта izmena i dopuna.

Transparentnost Srbija je takođe tokom ovog perioda pratila nekoliko desetina postupaka za zaključivanje ugovora o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu kao i sprovođenje zaključenih ugovora. Pratili smo i kako su u vezi sa javnim nabavkama postupali ključni državni organi i uputili im veliki broj zahteva za pristup informacijama i inicijativa.

Ovaj projekat je podržan od strane Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije u okviru programa MATRA. Sva izložena mišljenja pripadaju TS i ne može se smatrati da odražavaju stavove donatora.



Kingdom of the Netherlands

Glavni zaključci

Javne nabavke u Srbiji su sve manje javne, i pored toga što su osnovni propisi u ovoj oblasti uglavnom usklađeni sa evropskim standardima.

Koliko god da je stanje u javnim nabavkama loše, ono je još lošije kada je reč o javno-privatnim partnerstvima. Naime, ovde čak ni Zakon nije u potpunosti usklađen sa EU standardima. Rokovi za izmenu zakona su odavno prošli, a nije poznato da li se na tome uopšte radi.

Inače, pored brojnih nedostataka u pravnom okviru za javno-privatna partnerstva, koje se tiču ne samo EU standarda, već i transparentnosti postupka, veliki problem u praksi predstavlja nedostupnost podataka o tome da li uopšte i na koji način državni organi vrše nadzor nad ispunjavanjem ugovornih obaveza privatnog partnera.

Javnost ugovaranja nabavki je ugrožena na pet načina. Prvi je taj što Vlada Srbije ugovara direktno izvođače radova, uz **korišćenje međudržavnih sporazuma** kao pravnog pokrića za takve aranžmane. Ovaj vid podriivanja javnih nabavki je najopasniji, jer se kroz njega ugovaraju poslovi vredni milijarde evra, a da pri tom građani i narodni poslanici nemaju mogućnost da kontrolišu ni proces odabira firme sa kojom će država poslovati, ni kriterijume na kojih se određuje cena koja će biti plaćena za takve radove, dobra i usluge.

Drugi način je primena **pravila iz posebnih zakona** za jedan ili više projekata umesto Zakona o javnim nabavkama, a najvidljiviji primeri u proteklom periodu se odnose na linijsku infrastrukturu i državnu stanogradnju.

Paradoksalno, **do veoma značajnog smanjenja javnosti je došlo** ne samo kršenjem i zaobilaženjem primene Zakona o javnim nabavkama, već upravo **zbog primene njegovih odredaba**. Naime, podizanje pragova iznad kojih se moraju raspisivati javne nabavke, sa nekadašnjih 500 hiljada dinara na iznose od jednog do 20 miliona dinara (u zavisnosti od predmeta i vrste naručioca), očigledno je drastično smanjilo transparentnost. Tako je na Portalu javnih nabavki u 2019. (poslednja u kojoj je tokom svih 12 meseci bio primenjivan raniji Zakon o javnim nabavkama) bilo objavljivano u proseku preko 5000 postupaka mesečno, u prvih pet meseci 2021. godine takvih oglasa je bilo tek nešto više od 3000 mesečno.

Posledice promene zakona su tokom 2020. bile još drastičnije – iako su i stari i novi zakon bili na snazi po šest meseci, čak 12 puta više ugovora je zaključeno po odredbama ranijeg propisa. Razlog za to je, pored podizanja pragova, bila želja naručilaca da što više nabavki sprovedu po postupku koji im je poznat.

Četvrti vid umanjenja javnosti ogleda se u tome što **neki bitni dokumenti** koji su ranije obavezno objavljivani, sada **više nisu dostupni na Portalu** – to su pre svega konkursna dokumentacija i mišljenja Kancelarije za javne nabavke kada se sprovodi *pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva*. Upravo ovo je vrsta nabavki koja je prepoznata kao rizična za nastanak korupcije, jer se navodna hitnost zloupotrebljava kao izgovor za skraćivanje rokova. To je i bio razlog da prethodni Zakon o javnim nabavkama (2012) uvede obavezu objavljivanja konkursne dokumentacije, dajući tako priliku javnosti da proverí osnovanost primene takve procedure. Ne samo da se ovi dokumenti ne objavljuju na Portalu, već ih naručioci ne dostavljaju ni po zahtevima za pristup informacijama, kao na primer, u slučaju nabavke za opremanje COVID bolnica u Batajnici ili kupovine vitaminskih paketa za penzionere.

Peti vid drastičnog umanjenja transparentnosti odnosi se na činjenicu da je Vlada Srbije **sve nabavke koje se sprovode u vezi sa pandemijom COVID-19 proglasila za poverljive**, iako takva tajnost nije u skladu ni sa starim ni sa važećim Zakonom o javnim nabavkama. Kako je pokazalo nedavno objavljeno međunarodno istraživanje o transparentnosti budžeta tokom pandemije¹, Srbija je u pogledu ovog parametra nalazi u grupi najlošije rangiranih država.

Umanjenje transparentnosti, kao i brojni drugi činioци negativno su se odrazili i na konkurenciju u javnim nabavkama. Konkurencija se takođe narušava kroz postavljanje diskriminatornih uslova za učešće na tenderima, za šta ilustrativni primer predstavljaju brojni slučajevi kupovine i zakupa automobila. Čak i kada nabavka nije nameštena kroz postavljanje kriterijuma tako da ih može ispuniti samo jedan ponuđač, očigledno je da se naručioci ne trude dovoljno da obezbede konkurenciju, na primer tako što bi uputili pozive svim firmama koje mogu da isporuče određenu robu, usluge ili radove. Takođe, uočeno je da naručioci za pripremu ponuda za veoma složene nabavke ostavljaju minimalni zakonski rok i ne vrše adekvatno ispitivanje tržišta. Pored toga, brojne su situacije u kojima je sporna svrsishodnost javnih nabavki – za šta su ponovo dobar primer situacije u kojima se naručioci opredeljuju da automobile zakupe umesto da ih kupe, iako je to na duži rok manje isplativo.

Zloupotrebe kod javnih nabavki uglavnom ostaju neispitane i nekažnjene. Za krivično delo „Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom“ u 2020. godini prijavljeno je 89 lica, što je za 18 % manje u odnosu na 2019. Tokom godine je odbačeno 45 prijava (jedna četvrtina) svih koje su bile u radu. Broj optužnih akata je bio sličan kao i 2019 (24, odnosno 25), doneta je 21 osuđujuća presuda, od kojih čak 20 uslovnih osuda, dok je godinu dana ranije bilo deset osuda. Iako je reč o imovinskom krivičnom delu, mera oduzimanja imovinske koristi nije izricana.

Za prekršajno gonjenje, gde sistem uopšte nije funkcionisao zbog neusaglašenosti Zakona o javnim nabavkama i Zakona o prekršajima od 2013. do 2020. još nema objavljenih podataka za prošlu godinu.

Jedan od razloga za veliki broj neotkrivenih i nekažnjenih nepravilnosti leži u neodgovarajućem mehanizmu nadzora. Kancelarija za javne nabavke je predvidela da se monitoringom postupaka javnih nabavki bavi samo pet službenika. Tokom 2020. Kancelarija je vršila monitoring konkursne dokumentacije u 274 slučaja, a postupala je i u 42 slučaja po zahtevima tužilaštva, policije i Agencije za sprečavanje korupcije, kao i u 35 predmeta po prijavama privrednih subjekata i drugih lica. To znači da je monitoringu bio podvrgnut tek 1/400 sprovedenih postupaka nabavki.

Stvari stoje još lošije kada je reč o nadzoru nad izvršenjem ugovora. Novi Zakon o javnim nabavkama je tu propisao nadležnost Ministarstva finansija. Međutim, ostalo je nedorečeno na koji način i u kojem obimu će Ministarstvo vršiti ovaj nadzor. Izveštaj o sprovedenom nadzoru ne postoji, iako bi upravo podaci iz tog izveštaja trebalo da budu jedan od pokazatelja za ostvarivanje napretka na polju evropskih integracija u ovoj oblasti. Na neophodnost snažnijeg nadzora jasno ukazuju i podaci koje objavljuje Državna revizorska institucija. Tokom 2020. godine, DRI je utvrdila nepravilnosti kod 14,24% revidiranih nabavki.

Sve to ukazuje na neophodnost da se pri sledećim izmenama Zakona, koje su planirane do kraja godine, na osnovu Medijske strategije, radi boljeg uređivanja pitanja nabavke medijskih usluga, isprave i drugi uočeni nedostaci.

¹ <https://internationalbudget.org/covid/>

Glavni uočeni nedostaci u novom Zakonu o javnim nabavkama

Novi Zakon o javnim nabavkama

Novi Zakon o javnim nabavkama usvojen je 23. decembra 2019.² ali je njegova primena počela 1. jula 2020. Primena novog zakona počela je na vreme, ali period od donošenja zakona do početka primene nije bio dovoljan za pripremu kako naručilaca, tako i potencijalnih ponuđača. Usled ograničenja koja je nametnula pandemija COVID-19, bilo je teško organizovati obuke i u potpunosti se pripremiti za početak primene novog akta, a inicijativa organizacija civilnog društva iz radne grupe za Poglavlje 5 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za odlaganje početka primene³, nije prihvaćena. Zato ne čudi to što je većina naručilaca, i pored teškoća koje je uzrokovala pandemija, raspisala sve nabavke kod kojih je to bilo moguće do 30. juna 2020, primenjujući pravila sa kojima su od ranije bili upoznati.

Većina neophodnih podzakonskih akata objavljena je tek 1. 7.2020, na dan kada je primena Zakona već počela. U vezi sa tekstovima tih akata nisu bili organizovani ni javna rasprava ni javne konsultacije. Transparentnost Srbija je dostavila Kancelariji za javne nabavke konkretne predloge za unapređenje tri takva akta,⁴ ali one nisu prihvaćene.

Visoko određeni pragovi do kojih se Zakon ne primenjuje

U prethodnom Zakonu o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015), vrednosni prag za njegovu primenu je bio određen na 500.000 dinara. Taj prag je u novom Zakonu o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“ broj 91/19) za nabavku dobara i usluga povećan na 1.000.000 dinara, a za radove na 3.000.000 dinara. Postavlja se pitanje kako se došlo do takvog rešenja i na bazi koje uporedne statistike i analitike je utvrđeno da je baš to prava mera.

Pored toga, za nabavke iz člana 75. novog Zakona o javnim nabavkama (društvene i druge posebne usluge), a u pitanju su, između ostalog, usluge hotela i restorana, pravne usluge koje već nisu izuzete od primene zakona, usluge sindikata, političkih organizacija, udruženja mladih i drugih organizacija sa članstvom, prag postavljen na 15.000.000 dinara, odnosno na 20.000.000 dinara ako nabavku sprovodi sektorski naručilac.

Prema podacima iz Izveštaja o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period 1.1.2019 – 31.12.2019. godine (u godini pre početka primene novog Zakona), prosečna vrednost ugovora o javnoj nabavci u toku 2019. godine iznosila je 3.609.000 dinara. Dakle, tek nešto više od novouspostavljenog praga za nabavku radova. Kada uzmemo u obzir okolnost da u ovu statistiku ulaze sve nabavke koje sprovode javni naručioc, dakle i ministarstva, republička javna preduzeća, direkcije, agencije i svi drugi javni entiteti sa velikim

² <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/2478-19.pdf>

³ <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts#a2021>

⁴

https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_predlozi_za_dopunu_tri_podzakonska_akta_za_pri_menu_Zakona_o_javnim_nabavkama.pdf

budžetima, lako se može zaključiti da je veliki broj javnih nabavki, posebno onih koje sprovode lokalne samouprave i manji naručioci ostao ispod navedenih pragova.

Poseban akt naručioca

Nabavke ispod vrednosnih pragova određenih novom Zakonom, ipak, podležu nekim pravilima. Tako je članom 49. stav 2. novog Zakona o javnim nabavkama propisano da je naručilac dužan da svojim posebnim (internim) aktom, pored ostalog, bliže uredi način planiranja i sprovođenja nabavki na koje se zakon ne primenjuje. Novim Zakonom nije predviđeno šta bi trebalo da sadrži taj akt, a to je bilo neophodno da bi ovaj akt imao puni smisao. Između ostalog, u Zakonu su mogli da budu navedeni sledeći elementi sadržine tog akta:

- planiranje tih nabavki;
- iniciranje i pokretanje postupka nabavke;
- način postupanja po odobrenom zahtevu za pokretanje postupka nabavke;
- lice zaduženo za sprovođenje postupka nabavke i komisija za nabavku;
- poziv za podnošenje ponuda;
- način podnošenja ponude i otvaranje ponuda;
- bitni nedostaci ponude;
- donošenje odluke o dodeli ugovora;
- zaključenje ugovora i način praćenja izvršenja ugovora;
- eventualno, poseban tretman za nabavke manje vrednosti;
- ovlašćenja i odgovornosti u postupku nabavke.

Dopuna ponuda

Članom 142. stav 2. novog Zakona propisano je da ako su podaci ili dokumentacija, koju je ponuđač, odnosno kandidat dostavio nepotpuni ili nejasni, naručilac može, poštujući načela jednakosti i transparentnosti, u primerenom roku koji nije kraći od pet dana, da zahteva dostavljanje neophodnih informacija i dokumenata. Takva odredba je dala veliki stepen diskrecije naručiocima. Oni mogu, ali i ne moraju da zahtevaju dopunu dokumentacije, što može biti zloupotrebjeno u zavisnosti od konkretne situacije i želje naručioca. Naime, ostalo je nejasno u kojim situacijama je dozvoljeno da naručilac zahteva dopunu ponude, a kada će nekim ponuđačima biti „oprosteno“ to što nisu dostavili kompletne dokaze.

Diskreciona ovlašćenja su ostavljena naručiocu i u vezi sa dostavljanjem dokaza u stručnoj oceni ponuda (članom 119. stav 5. se predviđa da naručilac može da pozove ponuđače ili kandidate da dopune ili pojasne dokaze o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta).

Primena pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva

Načelo transparentnosti je jedno od osnovnih načela javnih nabavki. Jedan od postupaka javnih nabavki u kojem se, međutim, iz opravdanih razloga odstupa od ovog načela je pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva. Pored toga, kod ove vrste postupka konkurencija je po pravilu ograničena, a često i sasvim isključena.

Članom 61. stav 1. Zakona o javnim nabavkama propisani su različiti osnovi za sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva. U dosadašnjoj praksi se najviše primenjuju (samim tim i zloupotrebljavaju) dva osnova:

- ako samo određeni privredni subjekt može da isporuči dobra, pruži usluge ili izvede radove koji su predmet nabavke i
- izuzetna hitnost prouzrokovana iznenadnim događajima.

U oba slučaja, naručilac je dužan da na Portalu javnih nabavki objavi obaveštenje o sprovođenju postupka sa razlozima za njegovo sprovođenje. Istovremeno (dakle ne pre, već kada objavi obaveštenje), naručilac je dužan da zatraži mišljenje od Kancelarije za javne nabavke u pogledu osnovanosti sprovođenja ovog postupka. Prema odredbama ranijeg zakona postojala je obaveza da se mišljenje zatraži prethodno.

Članom 36. stav 7. prethodnog Zakona naručioci su bili dužni da istovremeno sa slanjem poziva za podnošenje ponuda objave i konkursnu dokumentaciju. Prema odredbi člana 62. novog Zakona naručilac je dužan da uputi poziv na pregovaranje jednom ili, ako je moguće, većem broju privrednih subjekata, a uz taj poziv je dužan da dostavi konkursnu dokumentaciju. Ponuđači koji nisu pozvani na pregovaranje, kao i javnost generalno, time su uskraćeni za podatke koji čine sastavni deo te dokumentacije, a to su podaci o kriterijumima za kvalitativni izbor privrednog subjekta (uslovima za učešće) i kriterijumima za dodelu ugovora (kriterijumi za rangiranje ponuđača), predmetu nabavke sa opisom potreba i zahtevanih karakteristika dobara, usluga ili radova, uz navođenje koji elementi tog opisa predstavljaju minimalne zahteve koje sve ponude treba da ispune, kao i elemente ugovora o kojima će pregovarati i način pregovaranja. Time je omogućeno da od javnosti budu sakrivene najvažnije informacije o postupku u kojem nema konkurencije i o tome o čemu će se i na koji način pregovarati u tom postupku.

Takođe, bitnu razliku u odnosu na prethodni zakon predstavlja i činjenica da Kancelarija po novom zakonu nije dužna da mišljenje o osnovanosti sprovođenja pregovaračkog postupka objavljuje na Portalu javnih nabavki. Tako je javnost onemogućena da stekne uvid u stav Kancelarije, pa čak i u to da li je naručilac uopšte zatražio mišljenje.

Podaci o izvršenju ugovora

Naručioci više nisu u obavezi da Kancelariji za javne nabavke dostavljaju podatke o izvršenju zaključenih ugovora o javnim nabavkama. Usled toga, ovi podaci neće biti dostupni na Portalu javnih nabavki. U vezi sa tim, podsećamo da je u članu 132. stav 2. prethodnog Zakona o javnim nabavkama, bilo propisano da

naručilac dostavlja u elektronskoj formi Upravi za javne nabavke tromesečni izveštaj koji, pored ostalog, sadrži i podatke o izvršenju ugovora o javnoj nabavci.

S druge strane, u članu 154. stav 5. novog Zakona o javnim nabavkama određeno je da ministarstvo nadležno za poslove finansija vrši nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama. Zakon nije jasan u pogledu načina na koji će Ministarstvo finansija vršiti nadzor nad izvršenjem ugovora, što je posebno zabrinjavajuće s obzirom na broj ugovora koji se u toku godine zaključi u Srbiji. Naime, u novom Zakonu nije propisana procedura nadzora, niti je predviđeno ovlašćenje za donošenje podzakonskog akta kojim bi bliže bila uređena ta procedura. Ostalo je nejasno i koja organizaciona jedinica tog ministarstva će biti zadužena za to i sa kojim brojem kadrova. Ukoliko je ideja predlagača Zakona bila da taj posao obavlja budžetska inspekcija pri Ministarstvu finansija, ističemo da to neće biti moguće za one naručioce koji nisu korisnici budžeta, kao što su javna preduzeća, a koja su upravo najveći naručioci u Republici Srbiji. Isto tako, ostaje nejasno da li će Ministarstvo finansija vršiti nadzor nad svim ili samo pojedinim ugovorima o javnim nabavkama, te kako će biti izvršen izbor ugovora nad čijim izvršenjem će se vršiti nadzor.

Svakako da će i nedostatak bilo kakvih podataka o izvršenju ugovora na Portalu javnih nabavki, dodatno otežavati vršenje tog nadzora. U tom smislu je bilo potrebno na Portalu javnih nabavki obezbediti prikupljanje i objavljivanje najvažnijih podataka o izvršenju ugovora, kao što su: podaci o urednosti u realizaciji ugovora (u pogledu isplaćene cene, poštovanja rokova za izvršenje i rokova za plaćanje), zatim, podaci o eventualnim problemima u realizaciji ugovora i odstupanjima, kao i podaci o naplaćenim kaznama, reklamacijama i realizovanim sredstvima obezbeđenja. Na navedeni način bi se znatno olakšalo vršenje nadzora nad izvršenjem ugovora, a Ministarstvo bi od samih naručioca moglo da dobije potrebne podatke. U slučaju neslaganja ili nelogičnih odnosa u popunjenim podacima, mogla bi se prepoznati potreba za daljim konkretnim radnjama u pogledu vršenja detaljnijeg nadzora nad izvršenjem konkretnog ugovora. Istovremeno, javna dostupnost navedenih podataka istovremeno bi omogućila i ispunjavanje obaveza (merila za zatvaranje) Republike Srbije iz pregovaračkog procesa sa Evropskom unijom u okviru Poglavlja 5 koje se odnose na „*detaljno praćenje i povećanu transparentnost u fazi izvršenja ugovora o javnim nabavkama i sistematsku procenu rizika*“.

Izmene ugovora o javnoj nabavci

Novi Zakon predviđa znatno više mogućnosti u pogledu izmene ugovora bez ponovnog sprovođenja postupka javne nabavke u odnosu na prethodni. Tako novi Zakon (u odredbama od 156. do 161.) pod određenim uslovima dopušta izmene predviđene samim ugovorom, izmene u pogledu dodatnih dobara, usluga ili radova, izmene usled nepredviđenih okolnosti, promenu ugovorne strane, povećanje obima nabavke i zamenu podizvođača.

Međutim i pored toga što predviđa šest osnova za izmenu ugovora bez sprovođenja novog postupka, naručilac ima obavezu da objavi obaveštenje o izmeni ugovora na Portalu javnih nabavki samo u slučaju izmene ugovora zbog dodatnih dobara, usluga ili radova, odnosno zbog nepredviđenih okolnosti. Ovi nedostaci dobijaju na značaju u kontekstu već pomenute činjenice da Zakon više ne predviđa obavezu naručilaca da Kancelariji za javne nabavke dostavljaju podatke o izvršenju zaključenih ugovora o javnim nabavkama.

Stiče se utisak da su mogućnosti za izmene ugovora preširoke. Tako, recimo, u skladu sa odredbama člana 157. novog Zakona, ugovor o javnoj nabavci može da se izmeni radi nabavke dodatnih dobara, usluga ili radova, koji su postali neophodni, a koji nisu bili uključeni u prvobitni ugovor o javnoj nabavci i to tako da povećanje vrednosti ugovora može biti čak do 50% vrednosti prvobitnog ugovora. Slični razlozi bili su propisani i prethodnim zakonom, ali kao jedan od osnova za sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda i uz ograničenje vrednosti dodatnih isporuka dobara, usluga i radova maksimalno do 15% od prvobitne vrednosti. Isto tako, novi Zakon u članu 158. dopušta i izmenu ugovora o javnoj nabavci zbog nepredviđenih okolnosti uz povećanje vrednosti ugovora do 50% vrednosti prvobitnog ugovora. Pri tome, ZJN ovu mogućnost predviđa jednom uopštenom odredbom bez preciziranja na šta bi se mogle odnositi promene ugovora usled nepredviđenih okolnosti.

Ove štetne izmene su u skladu sa relevantnom EU Direktivom, odnosno, doslovno su prepisane. Međutim, smisao direktive je postavljanje minimalnih standarda koje se očekuju od zemalja, a ne kvarenje onoga što je u nacionalnim zakonima već definisano na način koji stvara manji prostor za zloupotrebe. Imajući u vidu raširenost korupcije u javnim nabavkama u Srbiji, bilo bi primereno postaviti striktnija ograničenja, pogotovo kada se ima u vidu to što nije uspostavljen delotvoran nadzor. Primera radi, u dve zemlje članice EU (Hrvatska i Slovenija) je predviđena mogućnost povećanja vrednosti prvobitnog ugovora do 30% (a ne do 50% kako piše u Direktivi) u slučaju dodatnih dobara, usluga ili radova, odnosno u slučaju nepredviđenih okolnosti.

Pošto je već uspostavljen Portal javnih nabavki, sa brojnim podacima, nejasno je zašto nije predviđeno i omogućeno objavljivanje podataka koji se odnose na izvršenje ugovora. Na taj način bi u potpunosti bilo ostvareno načelo transparentnosti u trošenju sredstava poreskih obveznika, dok bi mogućnost zloupotreba u fazi realizacije ugovora bila značajno umanjena. To bi, kao što smo već ukazali, značajno olakšalo i državnim organima vršenje nadzora nad izvršenjem ugovora.

Trenutno na Portalu, osim objavljivanja obaveštenja o izmeni ugovora u slučaju dodatnih dobara, usluga i radova, odnosno nepredviđenih okolnosti (kako je i predviđeno Direktivom), ne postoji mogućnost objavljivanja bilo kakvih drugih podataka koji se tiču faze izvršenja ugovora o javnoj nabavci.

Izmene ugovora zaključenih po odredbama prethodnog Zakonu o javnim nabavkama

Od početka primene novog Zakona pojavilo se i pitanje na osnovu kojih odredbi će se menjati ugovori koji su zaključeni na osnovu odredbi prethodnog Zakona. Kancelarija za javne nabavke je objavila mišljenje u prema kojem se na izmene ugovora primenjuju razlozi predviđeni novim Zakonom. KJN obrazlaže svoj stav time što je stari Zakon prestao da važi u celosti, izuzev u pogledu okončanja započetih postupaka, a da izvršenje i izmena ugovora nije deo postupka nabavke.

Ovde problem nije u stavu KJN, već u tome što navedena situacija nije razjašnjena u prelaznim i završnim odredbama tog zakona. Ovako, došlo se do jednog tumačenja koje može da stvori mnoge probleme u praksi, a moguće je i prostor za zloupotrebe. Recimo, ponuđači koji su učestvovali u postupcima javnih nabavki posle kojih su zaključeni ugovori prema odredbama prethodnog Zakona, nisu imali u vidu šire mogućnosti za izmene tog ugovora koje su predviđene odredbama novog Zakona (na primer, znatno veće

povećanje obima isporuke koje je sada moguće), a to je možda moglo da ih navede da daju povoljnije uslove u svojim ponudama. Zatim, neki ponuđači su, možda, odustali od učešća u postupku jer, recimo, trenutno nisu mogli da angažuju podizvođače (a bili su im potrebni), a sada je prema odredbama novog Zakona moguće izmeniti ugovor i uvesti u posao (realizaciju ugovora) podizvođače koji nisu najavljeni u ponudi i navedeni u ugovoru. Čak je pokrenuto i nekoliko krivičnih postupaka protiv predstavnika naručilaca zato što su dozvolili angažovanje podizvođača koji nisu predstavljeni u ponudi i u zaključenom ugovoru o javnoj nabavci (govorimo o periodu primene prethodnog Zakona). Takođe, pojaviće se i pitanje kako uopšte uklopiti neke nove razloge za izmenu sa odredbama „starih“ ugovora, pa očekujemo da će sve zajedno stvoriti određenu konfuziju u izmenama ugovora, a koja dobija na značaju imajući u vidu ono što je već navedeno u ovom izveštaju – da je nejasno ko će vršiti nadzor nad izvršenjem ugovora o javnoj nabavci, te da nije transparentna faza izvršenja i izmena ugovora prema odredbama novog Zakona.

Upravni spor u javnim nabavkama

Upravni spor u vezi sa postupcima javnih nabavki, na način na koji uređen odredbama (i novog i starog) Zakona o javnim nabavkama i Zakona o upravnim sporovima, ne predstavlja efikasan način da nezadovoljni učesnici postupka javne nabavke zaštite svoja prava. Pre svega, postupanje u upravnom sporu traje jako dugo, tako da su zabeleženi i slučajevi u kojima je prošlo više od godinu dana do zakazivanja prvog ročišta i još duže do donošenja presude. Do tog momenta su osporene javne nabavke već u potpunosti realizovane. Sama ta činjenica, ako ne dođe do značajnog povećanja ažurnosti, ukazuje na to da se upravni spor ne može smatrati adekvatnim odgovorom na eventualne nezakonitosti u postupku zaštite prava. Zbog toga je, u procesu donošenja novog Zakona o javnim nabavkama, u više navrata predlagano da se upravni spor detaljnije i konkretnije uredi Zakonom o javnim nabavkama, kako bi zaista postojala efikasna sudska kontrola zakonitosti odluka Republičke komisije. To ne bi bio izolovan slučaj, budući da u Srbiji već postoji primer detaljnijeg regulisanja upravnog spora, i to u jednoj specifičnoj, srodnoj oblasti. Zakon o zaštiti konkurencije kao *lex specialis*, u odredbi člana 72. stav 5. propisuje da će Upravni sud doneti odluku po tužbi najkasnije u roku od tri meseca od prijema odgovora na tužbu, odnosno od proteka roka za odgovor na tužbu. Takođe, tim zakonom su određeni posebni rokovi za dostavljanje tužbe, dostavljanje odgovora na tužbu, kao i posebno uređenje odložnog dejstva tužbe, ali i odlučivanja o vanrednim pravnim sredstvima. Ti predlozi nisu prihvaćeni uz obrazloženje predlagača zakona da se upravni spor ne može uređivati nekim posebnim zakonom kao što je Zakon o javnim nabavkama, iako je predlagaču zakona jasno predočeno da je u oblasti zaštite konkurencije upravo to urađeno posebnim zakonom – pomenutim Zakonom o zaštiti konkurencije.

Evropske integracije

Šta su prioriteti za EU?

U Izveštaju EK za Srbiju za 2020. ocenjeno je da je Srbija **umereno pripremljena** u oblasti javnih nabavki, kao i da je u 2020. ostvaren **ograničen napredak**. Prema toj oceni, novi Zakon o javnim nabavkama je „važan pozitivan korak ka usklađenosti“. Međutim, istovremeno se konstatuje da će „nedavno usvojeni zakon o posebnim postupcima za projekte izgradnje linijskih infrastrukturnih objekata verovatno ozbiljno ugroziti efikasno sprovođenje Zakona o javnim nabavkama budući da dozvoljava da projekti od „posebnog značaja za Republiku Srbiju“ budu izuzeti iz postupaka javnih nabavki“.

Konstatovano je da su Preporuke Komisije iz 2019. godine samo delimično sprovedene i važe i dalje i zato je EK preporučila Srbiji da naročito:

- obezbedi dalje potpuno usklađivanje sa Direktivama EU o javnim nabavkama iz 2014. godine, pre svega, tako što će usvojiti izmene i dopune zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i tako što će se postarati da projekti koji se finansiraju iz javnih fondova podležu postupcima javne nabavke;
- obezbedi da međuvladini sporazumi zaključeni sa trećim zemljama i njihovo sprovođenje ne ograničavaju konkurenciju neopravdano i da poštuju osnovna načela javne nabavke kao što su transparentnost, ravnopravan tretman i zabrana diskriminacije, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i pravnim tekovinama EU.
- nastavi da jača kapacitete Kancelarije za javne nabavke, Komisije za javno-privatno partnerstvo i koncesije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Upravnog suda.

U vezi sa Zakonom o posebnim postupcima za projekte izgradnje linijskih infrastrukturnih objekata, EK ukazuje da „ugrožava dodatnu vrednost i efikasnu primenu novog Zakona o javnim nabavkama. S obzirom na to da je dozvolila da se na ovaj način zaobiđe nacionalno zakonodavstvo kao i pravila i standardi Evropske unije, Srbija na ovaj način u oblasti javnih nabavki zadržava ozbiljno diskriminišuća pravila.“

EK beleži i podatke o nepravilnostima u javnim nabavkama koje je uočila Državna revizorska institucija i navodi ocenu Saveta za borbu protiv korupcije je konstatovao da je postojeći okvir za internu i eksternu kontrolu ispravnosti javnih nabavki velikih javnih komunalnih preduzeća manjkav i podložan zloupotrebi. „Imajući u vidu da takvi ugovori predstavljaju 27% ukupnog broja i 44% ukupne vrednosti ugovora zaključenih u 2019. godini, relevantne institucije treba da istraže ove tvrdnje i da neprekidno prate ove procese i na državnom i na lokalnom nivou“ – navodi se u izveštaju.

U vezi sa nabavkama tokom pandemije COVID-19, EK prenosi da je Kancelarija za javne nabavke obavestila naručioce o fleksibilnim mogućnostima koje dopušta zakon za takve situacije. „Da bi se ublažili rizici od prevare i korupcije, posebno je važno da se održi tok revizije. Objavljivanje svih informacija o nabavkama koje su sprovedene u vezi sa COVID-19 na državnim portalima bi takođe doprinelo povećanju transparentnosti i poverenja.“

Značajan deo izveštaja posvećen je statističkim podacima o primeni zakona, kao i o kapacitetima pojedinih organa. I ove godine su ponovljene ocene koje se odnose na potrebu specijalizacije Upravnog suda, i

potrebe da službenici za javne nabavke dobiju povratne informacije o odlukama Republičke komisije odnosno Upravnog suda.

Javnim nabavkama je posvećeno značajno mesto i u **delu Izveštaja koji se odnosi na korupciju** (poglavlje 23). Tu se navodi da novi Zakon o javnim nabavkama sadrži odredbe o otkrivanju i sprečavanju korupcije tokom procesa nabavki. Pravila o javnim nabavkama i dalje se primenjuju i omogućavaju fleksibilnost u slučaju ekstremnih vanrednih situacija, kao što je kriza izazvana bolešću COVID-19. „Međutim, fleksibilniji postupak i dalje zahteva poštovanje načela transparentnosti.“ – ističe EK.

Situacija u sektorima koji su naročito podložni korupciji (tj. sektorima u kojima su uključeni značajni javni rashodi ili, pak, sektorima u kojima postoji direktan kontakt sa javnošću, gde su pored javnih nabavki navedeni i infrastrukturni projekti, zdravstvena zaštita, obrazovanje, građevinarstvo i prostorno planiranje i javna preduzeća) ostaje uglavnom nepromenjena, prema oceni iz ovog izveštaja. „Još uvek nema konkretnih poboljšanja u pogledu transparentnosti i procene i ublažavanja rizika od korupcije u ovim oblastima“. **Identifikovani su rizici od korupcije u sprovođenju javno-privatnih partnerstava i u vezi sa korišćenjem izuzetaka u velikim infrastrukturnim projektima.** Za poseban zakon o projektima linijske infrastrukture, kaže se da izuzimanje projekata od „strateškog značaja“ od pravila javnih nabavki, naročito izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu njegovog potencijala za korupciju.

U delu Izveštaja koji se odnosi na ekonomske kriterijume, ističe se potreba da se pravilno pristupa po pitanjima transparentnosti, procene i određivanja prioriteta investicija. „Preliminarna procena pokazuje da novi aranžman dozvoljava previše izuzetaka od pravila, što pokazuje i Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata usvojen u februaru 2020. godine, koji dozvoljava izuzimanje linijski infrastrukturnih projekata od „posebnog značaja za Republiku Srbiju“ od primene pravila postupaka javnih nabavki.“ „Pravila javnih nabavki nisu uvek u potpunosti usklađena, niti su uvek u potpunosti kompatibilna sa standardima EU, naročito u slučaju velikih infrastrukturnih projekata koji se finansiraju iz zajmova trećih zemalja i kao rezultat tih sporazuma, direktno dodeljuju kompanijama iz tih zemalja, bez ispunjavanja zahteva za transparentnošću, jednakim tretmanom ili nediskriminacijom. Trenutno se čini malo verovatnim da će novi pravni aranžman na odgovarajući način rešiti jaz u transparentnosti i dobrom upravljanju javnim finansijama.“

Javne nabavke u Akcionom planu za Poglavlje 23

Jedan od problema koji se tiče javnih nabavki i javno – privatnih partnerstava, a za koji se rešenje traži kroz realizaciju planova u okviru drugih poglavlja jeste raširena korupcija. To je uzrokovalo da se pitanjem unapređenja pravnog okvira i primenom postojećih pravila u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima bavi i Akcioni plan za poglavlje 23 (pravosuđe i osnovna prava), u okviru potpoglavlja 2 – „borba protiv korupcije“. Još bolji pokazatelj međusobne uslovljenosti napretka u ove dve oblasti jeste nova metodologija procesa pridruživanja, gde se poglavlje 5 i poglavlje 23 tretiraju u okviru istog „klastera“ (prvog)⁵.

⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/enlargement-new-enlargement-methodology-will-be-applied-montenegro-and-serbia_en

Zbog toga je, u kontekstu evropskih integracija Srbije nemoguće odvojiti napredak u oblastima koje pokriva poglavlje 5 od ispunjenja preporuka koje su date za poglavlje 23. Rokovi za realizaciju aktivnosti iz ovog Akcionog plana istekli u decembru 2018, a izveštaji o realizaciji nisu objavljeni za 2019. i 2020.⁶ Dugotrajni postupak revizije okončan je tek sredinom 2020, tako da su tokom cele 2019. godine i prve polovine 2020. godine aktivnosti u borbi protiv korupcije bile sprovedene bez plana i bez mehanizama organizovanog praćenja od strane državnih organa Republike Srbije. Situacija je delimično poboljšana tek od 1.9.2020, kada je počeo da se primenjuje Zakona o sprečavanju korupcije. Na osnovu odredaba tog zakona⁷, Agencija za sprečavanje korupcije je dobila nadležnost da prati sprovođenje AP za poglavlje 23, potpoglavlje 2.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23⁸ iz jula 2020. se u delu borbe protiv korupcije bavi i pitanjem unapređenja pravnog okvira, kao i primenom postojećih pravila u javnim nabavkama (a samo posredno i u javno-privatnim partnerstvima), naročito u okviru prelaznog merila broj 2.2.8. U okviru ovog merila traži se sprovođenje mera za jačanje kontrole u javnim nabavkama i praćenje ostvarenih rezultata. Takođe, traži se uspostavljanje „evidencije merljivog umanjenja stepena korupcije“. Kao indikatori uticaja su prepoznati: 1. pozitivna ocena Evropske komisije; 2. Godišnji izveštaj o nadzoru UJN (KJN), godišnji izveštaji Republičke komisije za zaštitu prava i Državne revizorske institucije; i 3. Broj pokrenutih i okončanih prekršajnih i drugih postupaka za kršenje Zakona o javnim nabavkama. Iz indikatora za ocenu uspešnosti sprovođenja ove preporuke ne vidi se jasno po kojim kriterijumima će biti ocenjivano da li je postignut napredak i da li je ostvaren konačni cilj. Naime, nije dovoljno jasno naglašeno da će se uspeh ocenjivati u odnosu na pitanje da li su se Kancelarija za javne nabavke i drugi nadležni organi služili svojim nadzornim ovlašćenjima i da li su pokretali postupke za otklanjanje uočenih nepravilnosti i kažnjavanje počinitelja u svim uočenim slučajevima kršenja Zakona.

Revidirani AP predviđa sledeće mere:

2.2.8.1. Ojačati kadrovske kapacitete Uprave za javne nabavke naročito u pogledu broja i položaja zaposlenih. Bilo je predviđeno da se ova mera sprovede do kraja 2020.

2.2.8.2. Uspostaviti novi Portal javnih nabavki upodobljen sa novim funkcionalnostima koje proističu iz novog Zakona o javnim nabavkama. Rok je takođe bio kraj 2020.

2.2.8.3. Praćenje mera koje se odnose na primenu nadzora i kontrole u javnim nabavkama. Ova se aktivnost sprovodi „kontinuirano, jednom godišnje“. Zadatak je dodeljen Kancelariji za javne nabavke, Republičkoj komisiji za zaštitu prava i Ministarstvu finansija a metod su posebni izveštaji o nadzoru koje treba da sačine KJN i MF, kao i godišnji izveštaj RKZP. Nije predviđeno koji treba da bude obuhvat sprovedenog nadzora. Štaviše, iako bi u okviru ove mere trebalo da se prati kako se sprovede nadzor i kontrola u javnim nabavkama, nije predviđeno ko će ove izveštaje da razmatra (npr. Skupštinski odbor).

2.2.8.4. Sprovesti obuke za pripadnike policije, tužioce i sudije kako bi se slučajevi korupcije u javnim nabavkama efikasnije procesuirali (kompatibilno sa Strategijom finansijskih istraga). Slično kao i ranije,

⁶ <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26471/polugodisnji-izvestaj-pregovaracke-grupe-za-poglavlje-23-za-treci-i-cetvrti-kvartal-2018-godine.php>

⁷ "Sl. glasnik RS", br. 35/2019, 88/2019 i 11/2021 - autentično tumačenje, član 6.

⁸ <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

predviđeno je da se obuke sprovode kontinuirano, s tim da je cilj postavljen kao „procenat obučanih ... u odnosu na one koji imaju potrebe“.

2.2.8.5. Razviti Metodologiju za izradu Procene uticaja mera preduzetih u cilju smanjenja korupcije u oblasti javnih nabavki. Rok za izradu metodologije za procenu uticaja bio je kraj 2020. godine. To je trebalo da učine zajednički KJN, Agencija za sprečavanje korupcije i Pravosudna akademija. Međutim, prema raspoloživim podacima, umesto izrade posebnih metodologija za razne oblasti, pripremana je jedna, koja bi poslužila za svih osam, koja još uvek nije primenjena za procenu konkretnih efekata antikorupcijskih mera u javnim nabavkama.

2.2.8.6. Obrazovati Radnu grupu za izradu Procene uticaja mera preduzetih u cilju smanjenja korupcije u oblasti javnih nabavki i prikupiti sve relevantne podatke. Nije poznato da je radna grupa formirana, da je prikupila potrebne podatke. Rok za ovu aktivnost je drugi kvartal 2021.

2.2.8.7. Sprovesti i predstaviti Procenu uticaja mera preduzetih u cilju smanjenja korupcije u oblasti javnih nabavki. Rok za predstavljanje nalaza Narodnoj skupštini nakon sprovođenja analize je tek prvi kvartal 2022, ali je veliko pitanje da li će i on moći da se ispuni, s obzirom na to da nisu sprovedene prethodne radnje.

2.2.8.8. Preduzeti korektivne mere na osnovu nalaza iz Procene uticaja. Rok je postavljen u prvi kvartal 2023, a obveznici su „sve nadležne institucije, na osnovu nalaza iz Procene uticaja“.

U okviru preporuke 2.2.5, koja se odnosi na poboljšanje pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i njihovog sprovođenja u praksi, posebno je naglašeno da pravila i primenu zakona treba menjati kada je reč o informacijama o javnim nabavkama i javnim rashodima. Mera 2.2.5.1. odnosi se na sprovođenje analize dosadašnje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa posebnim osvrtom na oblasti privatizacije, javnih nabavki, javnih rashoda i donacije političkim subjektima iz inostranstva. Ta aktivnost je trebalo da bude sprovedena u trećem kvartalu 2020.

Međutim, i pored toga, rad na nacrtu izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama je započet bez prethodno sprovedene analize. U maju 2021. objavljen je nacrt izmena i dopuna zakona⁹ koji, kao ni postojeći Zakon o slobodnom pristupu informacijama ne izdvaja informacije o javnim nabavkama od ostalih, ni u pogledu propisivanja njihove obavezne dostupnosti, niti dajući mogućnost za primenu posebnih osnova ograničenja.

U izveštaju Agencije o sprovođenju revidiranog AP za poglavlje 23¹⁰ navodi se su neke aktivnosti sprovedene. To se odnosi na zapošljavanje novih službenika u Kancelariji za javne nabavke iako se u istom izveštaju navodi da je broj zaposlenih bio i ostao 28 (od 55 predviđenih), a da je pored toga angažovano još sedmoro ljudi van radnog odnosa. Takođe se konstatuje da je uspostavljen novi Portal javnih nabavki i da je produžen ugovor sa GIZ programom podrške do juna 2021. Kada je reč o „praćenju mera koje se odnose na primenu nadzora i kontrole u javnim nabavkama“, Agencija navodi da učinak nije moguće oceniti, jer neke od institucija nisu dostavile podatke. Dok su Kancelarija za javne nabavke i Republička komisija dostavile svoje izveštaje Skupštini, Ministarstvo finansija je izvestilo da „nema organizacionu jedinicu u čijoj je nadležnosti nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama“.

⁹ <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat>

¹⁰ https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/03/ASKpoglavlje_23web1.pdf

Agencija je dala pozitivnu ocenu i o sprovođenju obuka za policajce, tužioce i sudije, navevši pri tom nekoliko primera obuka koje su organizovane u okviru međunarodnih programa podrške.

Metodologija za izradu Procene uticaja mera preduzetih u cilju smanjenja korupcije u javnim nabavkama nije pripremljena u roku.

Podaci o primeni novog Zakona

Statistički podaci o primeni Zakona

U godišnjem izveštaju o radu Kancelarije za javne nabavke (koji je objavljen samo na Portalu javnih nabavki, a ne i na sajtu same Kancelarije)¹¹ navodi se da je u 2020. godini registrovana vrednost javnih nabavki iznosila 376,1 milijardi dinara (odnosno, nešto više od 3 milijarde evra), dok je broj registrovanih ugovora iznosio 135.022. Učešće javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu iznosilo je 6,88%. Pad učešća javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu rezultat je povećanja vrednosti nabavki koje su izuzete od primene Zakona, kao i poremećaja na tržištu javnih nabavki usled epidemiološke situacije. Otvoreni postupak je u 2020. godini u proseku trajao 52 dana. Prosečan broj ponuda po postupku iznosio je 2,6. Učešće obustavljenih postupaka u ukupnom broju sprovedenih postupaka javnih nabavki iznosilo je 9%, dok je 91% pokrenutih postupaka uspešno okončan, zaključenjem ugovora, odnosno okvirnog sporazuma.

Primenom odredaba starog Zakona naručiocu su zaključili 124.281 ugovora o javnim nabavkama u vrednosti od 337.442.284.000 dinara, dok je primenom odredaba novog ZJN zaključeno 10.741 ugovora u vrednosti od 38.682.005.589 dinara.

U drugoj polovini godine javni naručiocu zaključili su 9.635 ugovora u vrednosti od 34.665.950.443 dinara, a sektorski 1.106 ugovora u vrednosti od 4.016.055.147 dinara. Posmatrano po vrsti javnog naručioca, najveće učešće u ukupnoj vrednosti ugovora koji su zaključeni prema odredbama ZJN/2019, imali su republički organi sa 45.36% učešća. Najveći naručilac je EPS sa vrednosti ugovora 51,4 milijarde, a potom Univerzitetski Klinički centar sa 17 milijardi.

Posmatrano prema predmetu javne nabavke, u ugovorima koji su zaključeni primenom starog zakona, najveće je učešće dobara sa 54%, potom slede usluge sa 27% i radovi sa 19%. Učešće javnih nabavki male vrednosti u ukupnoj vrednosti javnih nabavki sprovedenih primenom starog zakona iznosilo je 7%. Vrednost ugovora zaključenih primenom otvorenog postupka iznosilo je 94,29% od ukupne vrednosti svih zaključenih ugovora, dok je vrednost ugovora koji su zaključeni primenom pregovaračkog postupka bez objavljivanja iznosila 2,57% od ukupne vrednosti svih ugovora.

Najčešće korišćen osnov za primenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, prema odredbama ZJN/2019, bio je član 61. stav 1. tačka 2), kada zbog izuzetne hitnosti prouzrokovane događajima koje naručilac nije mogao da predvidi, nije moguće postupiti u rokovima određenim za otvoreni postupak ili restriktivni postupak ili konkurentni postupak sa pregovaranjem ili pregovarački postupak sa objavljivanjem. U ukupnoj vrednosti ugovora zaključenih u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva učešće ovog osnova iznosi od 75,31%.

¹¹ <https://inportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

U 2020. godini zaključeno je ukupno 2.779 okvirnih sporazuma što je za 3% manje nego u 2019. godini. Primenom starog zakona zaključeno je 1.965 takvih sporazuma, a novog 814, što ukazuje da odredbe novog Zakona značajno više stimulišu primenu ovog mehanizma ugovaranja. Dominantno učešće u ugovorima zaključenim po osnovu okvirnih sporazumima, u 2020. godini, imali su medicinska oprema i farmaceutski proizvodi sa više od 50% učešća.

Vrednost ugovora zaključenih u postupcima centralizovanih javnih nabavki iznosila je u 2020. godini 70.197.042.000 dinara. Učešće vrednosti ove vrste ugovora se povećalo u odnosu na 2019. godinu sa 12% na 19%. Dominantno učešće u centralizovanim javnim nabavkama u 2020. godini, imali su medicinska oprema i farmaceutski proizvodi (66%).

I dalje je izrazito dominantna primena kriterijuma „najniža ponuđena cena“ sa 94%, što je još više nego u ranijim godinama.

Registrovana vrednost javnih nabavki koje su izuzete od primene Zakona o javnim nabavkama iznosi 203,2 milijardi dinara. Prema odredbama ZJN/2015 zaključeno je 285.219 nabavki izuzetih od primene Zakona u vrednosti od 108.168.027.000 dinara, dok je prema odredbama ZJN/2019 zaključeno 495.719 nabavki izuzetih od primene Zakona u vrednosti od 98.209.384.556 dinara. Najčešći osnovi za izuzeće, prema odredbama ZJN/2015, bili su usluge kredita bez obzira da li su u vezi sa prodajom, kupovinom ili prenosom hartija od vrednosti ili drugih finansijskih instrumenata (26,02%) i nabavke od lica ili organizacija koje se u smislu ovog zakona smatraju naručiocem i koje su nosioci isključivog prava na obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke(16,71%).

Prema podacima KJN, najčešći uzroci nepravilne primene propisa o javnim nabavkama ogledaju se u nepravilnom određivanju rokova, nejasnim kriterijumima i dokazima koji se traže u vezi sa ispunjavanjem kriterijuma.

Prosečan broj ponuda u 2020. bio je 2,6, za koji se navodi da „blago povećan“ u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, podaci o broju ponuda nisu iskazani po vrstama postupaka i po periodima važenja pojedinih zakona.

Izveštaj o sprovedenom monitoringu

U prvom izveštaju o sprovedenom monitoringu¹² KJN je navodi da je od stupanja novog zakona na snagu, 1. jula 2020, najviše pitanja bilo o korišćenju i funkcionisanju novog Portala javnih nabavki, kao i o novim zakonskim odredbama, a da je najznačajnija novina uspostavljanje elektronske komunikacije putem Portala. U Grupi za monitoring radi četvoro zaposlenih, a ukupno je planirano da ih bude petoro.

U cilju suzbijanja i sprečavanja neregularnosti u postupcima javnih nabavki, kao i u cilju borbe protiv korupcije, KJN je u 2020. saradivala sa Tužilaštvom u 15 predmeta, sa MUP-om u 13 i sa Agencijom za sprečavanje korupcije u 14 predmeta. Svih 42 zahteva odnosila su se na postupka koji su sprovedeni po

¹² <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/564-21.pdf>

starom zakonu. Takođe, KJN je u 2020. postupala i u 35 slučajeva vršenja nadzora po prijavljenim nepravilnostima od strane privrednih subjekata, „a u određenom broju slučajeva“ koji nije naveden i od strane samih naručilaca. KJN je u 2020. podnela osam zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, od kojih je polovinom rezultat postupanja po podnetim prijavama. Prekršajne prijave su podnete zbog zaključenja ugovora za koji prethodno nije sproveden postupak javne nabavke, sprovođenja postupka javne nabavke koji nije otvoreni ili restriktivni postupak, a da pri tome nisu bili ispunjeni uslovi za sprovođenje, neobavljanja komunikacije na zakonski način i neobjavljivanja Plana javnih nabavki.

Kada se uporede podaci o broju javnih nabavki koji su bili podvrgnuti monitoringu sa ukupnim brojem sprovedenih postupaka javnih nabavki u 2020. godini, može se zaključiti da je tek jedna od 400 nabavki bila obuhvaćena ovim vidom nadzora. Kancelarija za javne nabavke je izradila podzakonski akt,¹³ Pravilnik o postupku monitoringa nad primenom propisa o javnim nabavkama. Pravilnikom je predviđeno više vrsta monitoringa – redovan, vanredni, kontrolni i dopunski. Međutim, Pravilnik nije predvideo rokove za postupanje same Kancelarije za javne nabavke, minimalni obuhvat svakog monitoringa (šta se proverava kroz redovan), vreme sprovođenja redovnih kontrola, kao ni minimalni broj nabavki koje će biti kontrolisane.

Monitoring izveštaj je objavljen samo na veb-sajtu Narodne skupštine, koja o njemu još uvek nije raspravljala (uopšte nije objavljen na sajtu Kancelarije). Iako je reč o veoma obimnom dokumentu, on je objavljen kao nepretraživi skenirani dokument.

¹³ http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2021/02/Pravilnik-o-monitoringu-nad-primenom-propisa-o-javnim-nabavkama-93_2020-369.pdf

Nabavke u vezi sa COVID - 19

Ni jednim od akata koji su donošeni bilo tokom vanrednog stanja, ili nakon njega, nisu stavljene van snage odredbe Zakona o javnim nabavkama. U doba kada je pandemija počela u Srbiji je bio na snazi Zakon o javnim nabavkama ("Službeni glasnik RS", br. 124 od 29. decembra 2012, 14 od 4. februara 2015, 68 od 4. avgusta 2015). Takođe, u tom trenutku je već bio donet novi Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“ broj 91/19), ali je kao početak njegove primene određen 1.7.2020. U doba kada je pandemija počela isprva su primenjivane redovne procedure javnih nabavki (na primer, pregovarački postupak za nabavku 7 respiratora koji je Ministarstvo zdravlja uspešno sprovedo početkom marta 2020).

Međutim, naručioci su ubrzo počeli da koriste mogućnost da nabavke vrše bez sprovođenja Zakona, a na osnovu člana 7. ZJN iz 2012. Prema tom članu, odredbe ovog zakona naručioci ne primenjuju na nabavke „radi obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u slučajevima elementarnih nepogoda ili tehničko – tehnoloških nesreća čije posledice ugrožavaju živote ili zdravlje ljudi ili životnu sredinu, u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita od takvih nepogoda“.

Epidemija zarazne bolesti zaista predstavlja jedan od mogućih razloga za primenu ovog izuzetka. Ispravnost postupanja naručilaca kod primene ovog izuzetka zavisi od ispunjenosti objektivnih uslova. U tom smislu, ključni kriterijum je neophodnost da se nabavka sprovede bez primene drugog postupka radi obezbeđivanja „osnovnih životnih uslova“. U tom smislu, nije dovoljan uslov to što neka nabavka (npr. lekova ili medicinske opreme) koristi očuvanju života ljudi, već bi morala postojati situacija u kojoj se ne može čekati ni da protekne period koji je uobičajeno potreban da se sprovede najbrži mogući postupak javne nabavke (npr. pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva, za koji je u praksi potrebno oko sedam dana). Imajući u vidu prirodu ovog izuzetka, zakonodavac nije predvideo nikakve mehanizme prethodne provere ispunjenosti uslova, već samo mogućnost naknadne kontrole opravdanosti. Bitno je naglasiti da je i kod sprovođenja ovakvih nabavki naručilac bio obavezan (čl. 7 . st. 2 .) „da postupa u skladu sa načelima iz ovog zakona“ (npr. transparentnost, nediskriminacija).

Način ostvarivanja ovih načela kod izuzetih javnih nabavki nije bio bliže uređen u samom Zakonu, već isključivo (ako je uopšte), internim aktima samih naručilaca. Usled toga, na primer, nije bila propisana obaveza da naručioci objave, makar nakon zaključenja ugovora, informacije o tome šta su nabavili, od koga i po kojoj ceni. Takve informacije su jedino bili u obavezi da dostavljaju u svojim tromesečnim izveštajima Upravi (sada Kancelariji) za javne nabavke. Međutim, ni nakon objavljivanja izveštaja Kancelarije za javne nabavke za 2020¹⁴. ostalo je nejasno u kojoj meri je ovaj izuzetak bio primenjen. Naime, u tabeli 26. tog izveštaja uopšte nije izlistana vrednost nabavki koje su izuzete po ovom osnovu.

Ubrzo se ispostavilo da je primena Zakona o javnim nabavkama bila suspendovana na drugi način, koji nije u skladu sa njegovim odredbama. Naime, prilikom pokušaja organizacija civilnog društva i novinara da pribave dokumente koji se odnose na javne nabavke medicinske opreme i materijala, naručioci su (npr. Republički fond zdravstvenog osiguranja) odbijali zahteve kao nedopuštene iz razloga što su podaci sadržani u dokumentima koji su označeni stepenom tajnosti „strogo poverljivo“. Osnov za to bio je zaključak Vlade od 15. marta 2020. godine, SP 05 broj:00-96/2020-1. Navedeni zaključak Vlade nije

¹⁴ <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

objavljen, tako da se ne može da utvrdi da li su ovi navodi organa vlasti istiniti. Takođe, Vlada Srbije nije postupala po zahtevima za pristup informacijama kojima je traženo dostavljanje kopije tog zaključka.

Zakon o javnim nabavkama iz 2012 je predviđao takođe mogućnost da se neke nabavke proglase za poverljive, ali su ti izuzeci bili vezani isključivo za nabavke u sektoru odbrane i bezbednosti.

U Zakonu o javnim nabavkama čija je primena počela 1.7.2020. više nema opisanog izuzetka koji je poznavao raniji zakon. To za posledicu ima da se i kod najhitnijih nabavki mora sprovesti jedan od postupaka koji su propisani Zakonom. Članom 62. je propisano da je naručilac dužan da na Portalu javnih nabavki objavi obaveštenje o sprovođenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva koje sadrži obrazloženje osnovanosti primene tog postupka. Međutim, Naručilac nije dužan da objavi ovo obaveštenje u slučaju sprovođenja postupka „u cilju nabavke radi obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u slučajevima elementarnih nepogoda ili tehničko-tehnoloških nesreća čije posledice ugrožavaju bezbednost, zdravlje i živote ljudi, materijalna dobra ili životnu sredinu, u skladu sa propisima kojima se uređuju vanredne situacije“. Ipak, na osnovu člana 109, „Naručilac je dužan da obaveštenje o dodeli ugovora pošalje na objavljivanje u roku od 30 dana od dana zaključenja ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma.“ Upravo ova odredba je imala za posledicu da su se informacije o nekim nabavkama dobara, usluga i radova, koje su vezane za suzbijanje pandemije, pojavile u javnosti, makar nakon zaključenja ugovora. Objavljivanje tih šturih informacija bilo je dovoljno da se zaključi da u makar nekim nabavkama pravila nisu poštovana¹⁵.

Sudeći po podacima iz godišnjeg izveštaja KJN (tabela 15), ovaj pregovarački postupak je primenjen 418 puta u drugoj polovini 2020. godine, i na taj način su ugovorene nabavke vredne 5.957.036.252 dinara (preko 50 miliona evra).

Međudržavni sporazumi

Vlada je tokom ovog perioda nastavila da neposredno dogovara poslove umesto da organizuje nadmetanje prilikom javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava. Neki od primera su: poslovi sa firmom „Alstrom“ vezani za projekat „Beogradski metro“; najava rada sa ruskom železničkom kompanijom na rekonstrukciji pruge Beograd–Bar; posao sa kineskom kompanijom CRBC u vezi sa izgradnjom tunela kroz Frušku goru; pregovori sa firmom „Pauer Čajna“ (Power China) i „Azvirt“ o izgradnji sektora C Obilaznice oko Beograda; najava izgradnje aerodroma u Trebinju (Republika Srpska, BiH) koji će finansirati Srbija; izgradnja sistema za pročišćavanje voda u Beogradu (sprovodi firma China Machinery Engineering Corporation – CMEC); pregovori sa kineskom firmom „Šandong“ (Shandong) za izgradnju dva auto-puta; najava izgradnje brze pruge od Beograda do Niša sa „kineskim partnerima“; 6 milijardi evra vredan projekt „Beogradski metro“ (ugovor za projektnu dokumentaciju potpisan sa francuskom firmom „Egis“); ugovor za izgradnju brze saobraćajnice koja će Valjevo povezati sa auto-putem (158 miliona evra) sa kineskom kompanijom „Šandong“, potpisan u junu 2020. itd. Ministarka

¹⁵ <https://www.cins.rs/en/procurement-of-pcr-tests-from-egg-laying-hens-to-a-multimillion-deal-with-the-authorities>
<https://rs.n1info.com/vesti/a655704-agencija-za-sprecavanje-korupcije-andquotcesljaandquot-zorana-gojkovica>
<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11844-upitna-zakornost-nabavke-opreme-za-kovid-bolnice>

Mihajlović je 16. oktobra 2020. izjavila da je vrednost „zajedničkih projekata” Srbije i Kine oko 9 milijardi evra¹⁶.

¹⁶ <http://rs.n1info.com/Biznis/a428300/Mihajlovic-Vrednost-projekata-s-Kinom-9-milijardi-evra.html>

Razmatranje pojedinih slučajeva

Korupcija u železničkim preduzećima

Sumnja na korupciju u vezi sa radom jednog državnog železničkog preduzeća, "Infrastrukture železnice", o čemu je javnost obavestena uz emitovanje snimaka hapšenja početkom 2020, jeste zanimljiva i značajna za razmatranje i to bez obzira na to hoće li na kraju biti utvrđena ičija krivična odgovornost. Već tada je saopšteno da novac za koji se sumnja da predstavlja mito, predstavlja povraćaj dela novca koji je to preduzeće isplatilo za advokatske usluge.

Iz policijskog saopštenja se dalje može pretpostaviti da se sumnje kreću u nekoliko pravaca – da te usluge nisu bile ni potrebne (jer preduzeće ima sopstvenu pravnu službu koja obavlja iste poslove) i da je vrednost usluga bila precenjena. Ukoliko je tako zaista bilo, krivična odgovornost bi mogla postojati i bez primanja mita, ali bi dokazivanje bilo znatno teže. Naime, odluka o tome da se uđe u bilo koju nabavku koja nije potrebna mogla bi se označiti kao da je „suprotna zakonu ili drugim propisima o javnim nabavkama“, što je jedan od osnova za postojanje krivičnog dela. Međutim, faktor koji značajno otežava krivično gonjenje u takvim situacijama jeste činjenica da planovi javnih nabavki (među kojima su i potrebne i nepotrebne) kao i programi rada preduzeća u vlasništvu države moraju dobiti odobrenje, nakon čega onaj ko je planirao nepotrebni trošak dobija svojevršno pokriće za potonje štetne ugovore.

U oktobru 2020. objavljeno je da je Tužilaštvo za organizovani kriminal podnelo optužnicu protiv bivšeg v.d. direktora „Infrastruktura železnice“ zbog primanja mita, kao i protiv člana Nadzornog odbora preduzeća „Ratko Mitrović“ iz Novog sada i dvojice advokata, zbog davanja mita, a svi osumnjičeni su negirali krivicu.¹⁷ Međutim, prema vestima iz maja 2021, trojica okrivljenih su zaključili sa Tužilaštvom sporazum o priznanju krivice na osnovu kojih im je sud izrekao presude, a jedino je bivši direktor ostao optužen i dalje negirajući krivicu.¹⁸

U vezi sa nabavkama (nepotrebni) pravnih usluga treba napomenuti da je jedan od načina da se ovakve zloupotrebe spreče veća javnost informacija o nabavkama javnih preduzeća, kroz objavljivanje ugovora iz kojih bi se moglo videti koje usluge su nabavljane i koliko je za to plaćeno. Međutim, [istraživanje Transparentnosti Srbije](#) iz 2019, kao i [ponovljeno](#) iz 2021. pokazuje da je upravo ovo jedna od najslabijih tačaka. Tako, 2019, ni jedno od 40 republičkih i lokalnih javnih preduzeća iz ovog istraživanja nije imalo objavljene ugovore za nabavku pravnih usluga, konsultantskih usluga i usluga oglašavanja! Zato se sa razlogom može pretpostaviti da preduzeće "Infrastrukture železnice" nije jedino u kojem je netransparentno poslovanje olakšalo rasipanje i korupciju.

Zbog sumnje na zloupotrebu u javnoj nabavci na železnicama nakratko je bio uhapšen i državni sekretar u resornom ministarstvu. Navodno, on je uticao na to da se izvede rekonstrukcija Pančevačkog mosta u Beogradu, a nabavku je sprovodilo preduzeće u državnom vlasništvu, a ne samo ministarstvo. Bez obzira

¹⁷ <https://www.novosti.rs/c/hronika/zlocin/923328/optuznica-protiv-bivseg-celnika-infrastruktura-zeleznice-miroljuba-jevtica-terete-mito-10-000-evra>

¹⁸ <https://www.novosti.rs/c/hronika/hapsenja-i-istraga/1002319/trojica-priznala-davanje-mita-miroljub-jevtic-sve-negirao>

na bilo čiju eventualnu krivičnu odgovornost u ovom slučaju, neke stvari su poznate na osnovu svima dostupnih podataka sa Portala javnih nabavki, pa se mogu komentarisati.

Nabavka radova (rekonstrukcija mosta) nije sprovedena putem otvorenog tendera, već u tzv. pregovaračkom postupku. Taj postupak se može po Zakonu voditi zbog hitnosti do koje nije došlo usled krivice naručioca. U konkretnom slučaju, hitnost proističe iz nalaza vanredne kontrole stanja u kojem se most nalazi. Ukoliko su te kontrole izvedene po pravilima struke, i ukoliko njihovi nalazi zaista pokazuju da se ne može čekati nekoliko nedelja ili meseci duže (koliko bi trajao redovan postupak nabavke), onda ne bi odluka mogla da bude ispravna. Naravno, tada bi se otvorilo pitanje sprovođenja ranijih redovnih kontrola stanja mostova, ali to je već druga stvar.

Ono što je, međutim, sporno u ovom slučaju, jeste pitanje kome će biti upućeni pozivi da učestvuje u nadmetanju za dobijanje posla. Kao što se može videti iz [dokumentacije](#) koja je objavljena na Portalu javnih nabavki, pozivi su upućeni na samo dve adrese. Naručilac koji želi da dobije kvalitetne ponude i da reši problem neće tako postupiti. Čak i ako su mu poznate samo dve firme koje se bave određenim poslom, trebalo bi da mu bude u interesu da o nabavci obavesti sve registrovane firme za obavljanje sličnih delatnosti, direktno ili preko Privredne komore, čak i preko privrednih komora zemalja iz susedstva.

Hipotetički, postoji mogućnost da se za dobijanje posla javi i firma koja nije direktno pozvana. Međutim, male su šanse da se to i dogodi, jer za pripremu ponude treba i vremena i sredstava, a ponuđači koji od početka vide da su nepoželjni će imati znatno manje volje da ulože i jedno i drugo. Drugim rečima, ako je došlo do nameštanja posla prilikom obnove mosta, problem treba tražiti ne samo u odgovornosti donosilaca odluke iz državnog preduzeća „Infrastrukture železnice“ a.d ili Ministarstva, već i u tome što je zakonodavac ostavio na volju naručiocima da sami odrede koga će pozvati da im dostavi hitne ponude.

Sprovođenje JPP - nadzor: Aerodrom "Nikola Tesla" i Beograd na vodi

Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (članom 63.) propisane su obaveze javnog partnera u vezi sa praćenjem rada privatnog partnera i izvršavanja njegovih obaveza iz javnog ugovora.

Javni partner dužan je, naime, da kontinuirano prati rad privatnog partnera i izvršavanje njegovih obaveza iz javnog ugovora, kao i izvršavanje svih plaćanja u skladu sa javnim ugovorom.

Propisano je da javni partner mora da najmanje jedanput godišnje od privatnog partnera zatraži posebne periodične izveštaje o njegovom radu, aktivnostima i ispunjenju obaveza, u skladu sa javnim ugovorom, da obavesti Ministarstvo finansija o primljenim izveštajima, da vodi posebnu dokumentaciju koja se odnosi na poslovanje privatnog partnera, uključujući i evidenciju o svim povezanim privrednim društvima privatnog partnera kome je dodeljen ugovor, kao i o podizvođačima, te da obavesti nadležno javno pravobranilaštvo o postupcima nepoštovanja ugovora, kada postoje razlozi za pokretanje određenih postupaka od strane nadležnog javnog pravobranilaštva.

Javni partner dužan je da u slučaju neizmirenih dugovanja koja proizilaze iz ugovora preduzme sve mere nadzora i prinudne naplate, i svih pravnih radnji u skladu sa odredbama javnog ugovora, ostalim ovlašćenjima, kao i odredbama ovog zakona.

Transparentnost Srbija pokušala je da utvrdi na koji način Republika Srbija prati rad privatnih partnera u slučajevima koncesije za Aerodrom "Nikola Tesla" i javno-privatnog partnerstva Beograd na vodi.

S obzirom na činjenicu da su Republika Srbija, koju zastupa Vlada Republike Srbije i AD Aerodrom Nikola Tesla navedeni kao javni partner u javno privatnim partnerstvu "Koncesija za finansiranje, razvoj kroz izgradnju i rekonstrukciju, održavanje i upravljanje infrastrukturom AD Aerodroma Nikola Tesla Beograd i obavljanje delatnosti operatera aerodroma na Aerodromu Nikola Tesla Beograd", od Vlade Srbije je 6. decembra 2019. TS [zatražila](#) sledeće dokumente:

1. Sve zahteve koji je javni partner, u vezi sa ovom koncesijom, uputio privatnom partneru, u kojima je tražio periodične izveštaje o njegovom radu, aktivnostima i ispunjenju obaveza, u skladu sa javnim ugovorom;
2. Periodične izveštaje koje je privatni partner dostavio kao odgovor na zahteve, kao i eventualne druge izveštaje o ispunjavanju obaveze koje je privatni partner dostavljao i bez zahteva javnog partnera;
3. Sva obaveštenja koje je javni partner dostavio Ministarstvu finansija o primljenim periodičnim izveštajima;
4. Sva obaveštenja koja je javni partner dostavio Ministarstvu finansija o eventualnim uočenim nepravilnostima i preduzetim merama.

Vlada Srbije je u [odgovoru](#) datiranom 31. decembra 2019. odbila zahtev navodeći kao obrazloženje da su odlukama predsednika Vlade od 21. decembra 2018, 21. januara 2019, 22. aprila 2019 i 22. oktobra 2019. godine svi podaci koji se sadrže u Ugovoru o koncesiji, Dopunskom ugovoru i Protokolu o Ažuriranju priloga uz Ugovor proglašeni tajnom, odnosno da im je određen stepen tajnosti "STROGO POVERLJIVO" radi "sprečavanja nastanka teške štete po srednjoročne ekonomske interese Republike

Srbije". Takođe se navodi da u zahtevu tražilac zahteva "dostavu dokumenata, a neprecizirajući ni jednu informaciju kojoj želi da ima pristup" (podvučeno u odgovoru).

U obrazloženju se dalje navodi da se "u konkretnom slučaju radi o informacijama" koje su na osnovu Zakona o tajnosti podataka određene da se čuvaju kao državna tajna, te pošto se tražilac "nije opredelio koju informaciju želi, nego uopšteno zahteva dokumente" Generalni sekretarijat smatra da je legitiman pretežnji interes zaštita ekonomskih interesa države u odnosu na interes za pristup informacijama.

TS smatra da su ovi navodi, prema kojima se tražilac "nije opredelio koju informaciju želi, nego uopšteno zahteva dokumente", **netačni i zlonamerni**, sračunati su na to da odvrate građane od ostvarivanja njihovog ustavnog i zakonskog prava.

Naime, u zahtevu za pristup informacijama TS je jasno identifikovala ne samo informacije koje traži, u meri u kojoj je to moguće, već i dokumente u kojima bi te informacije trebalo da se nalaze.

TS je ukazala Vladi na odredbe člana 63. Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama („Službeni glasnik RS“ broj 88/2011, 15/2016 i 104/2016), koje predstavljaju pravni osnov za pribavljanje ili izradu pojedinih dokumenata u vezi sa izvršenjem ugovora o koncesiji i tako joj u najvećoj meri olakšala ispunjavanje zakonske obaveze.

S druge strane, bilo bi apsurdno očekivati od tražioca da navede na neki precizniji način pojedine informacije iz dokumenata koje su mu potrebne, jer je tražiocu sadržina dokumenata nepoznata (to jest, upravo zato i traži od organa informacije / kopije dokumenata).

Sličan [zahtev](#) TS je uputila 6. decembra 2019. i Ministarstvu finansija, tražeći da ono dostavi sva obaveštenja o primljenim periodičnim izveštajima koje su Vlada Srbije, AD Aerodrom Nikola Tesla, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture ili neko drugo pravno lice dostavili u vezi sa javno-privatnim partnerstvima "Koncesija za finansiranje, razvoj kroz izgradnju i rekonstrukciju, održavanje i upravljanje infrastrukturom AD Aerodroma Nikola Tesla Beograd i obavljanje delatnosti operatera aerodroma na Aerodromu Nikola Tesla Beograd" i "Zajedničko ulaganje u projekat Beograd na vodi", kao i sva obaveštenja koja je javni partner dostavio Ministarstvu finansija o eventualnim uočenim nepravilnostima i preduzetim merama u vezi sa dva pomenuta javno-privatna partnerstva.

I Ministarstvo je [odbilo](#) zahtev u vezi sa koncesijom za aerodrom, navodeći slično obrazloženje kao i generalni sekretarijat Vlade uz dodatak da postoji još jedna odluka o proglašavanju podataka tajnim - ona koju je još pre predsednice vlade, 7. februara 2017. godine donela tadašnja ministarka građevinarstva i potpredsednica vlade.

Na deo koji se odnosi na podatke, odnosno izveštaje o sprovođenju javno-privatnog partnerstva Beograd na vodi nije odgovoreno, već je dostavljen poseban dopis u kome se navodi da se u slučaju tog projekta ne radi o JPP, odnosno da predmetni ugovor nije potpisan nakon sprovedenog postupka u skladu sa Zakonom o JPP, pa ministarstvo nije u mogućnosti da dostavi traženu informaciju.

U vezi sa odbijanjem zahteva u slučaju koncesije za aerodrom, TS je [uputila žalbu](#) Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja ukazujući na nekoliko razloga zbog kojih je rešenje ministarstva nezakonito - od pozivanja na nepostojeći pravni osnov („stav 5.“ u članu 9. ZOSPI), preko činjenice da se iz odgovora vidi da stepen tajnosti uopšte nije određen za tražena dokumenta, da iz rešenja nije jasno da li organ vlasti poseduje tražene informacije, odnosno dokumente u kojima su one sadržane, a koje bi

morao da ima na osnovu citiranih odredaba Zakona o JPP i koncesijama, pa do zlonamernog i netačnog tumačenja da nije pecizirano koje informacije se zahtevom traže.

U vezi sa dopisom o Beogradu na vodi, TS je takođe uputila [žalbu](#) Povereniku, ukazujući na proceduralne propuste, ali prvenstveno na činjenicu da je izneta neistinita tvrdnja da taj projekat nije javno-privatno partnerstvo. Naime, projekat Beograd na vodi realizuje zajedničko preduzeće privatnog i javnog partnera, što jeste jedan od oblika JPP („institucionalno JPP iz člana 9. Zakona o JPP i koncesijama). S druge strane, tačni su navodi Ministarstva finansija da ugovor (za odabir privatnog partnera na ovom projektu) „nije potpisan nakon sprovedenog postupka u skladu sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama“. Pravni osnov za neprimenjivanje Zakona o JPP i koncesijama bio je međudržavni sporazum između Republike Srbije i države u kojoj je registrovan privatni partner.

Činjenica je da je Vlada Republike Srbije odabrala da ne primeni sopstvene zakone, pa je privatnog partnera na ovom projektu izabrala bez nadmetanja, bez prethodnih analiza i provera koje nalaže taj zakon i bez transparentnosti procesa donošenja odluka. Međutim, time nije isključena mogućnost da se tokom realizacije projekta izrađuju i dostavljaju Ministarstvu finansija izveštaji o realizaciji projekta ili informacije o eventualnim nepravilnostima u vezi sa sprovođenjem javno-privatnog partnerstva, bilo da se to čini na način iz člana 63. i 64. Zakona o JPP i koncesijama ili drugačije.

Drugim rečima, Ministarstvo finansija mora jasno da navede da ne poseduje periodične izveštaje o realizaciji projekta „Beograd na vodi“, kao ni podatke o eventualno uočenim nepravilnostima pri realizaciji ovog projekta, ukoliko ih zaista ne poseduje, a ne da samo navede mogući razlog neposedovanja tih dokumenata.

Zahtev za dostavljanje izveštaja o radu privatnog partnera u projektu Beograd na vodi dostavljen je i Vladi Srbije. TS je [tražila](#), slično kao i u slučaju aerodroma, sve zahteve koji je javni partner uputio privatnom partneru, u kojima je tražio periodične izveštaje o njegovom radu, aktivnostima i ispunjenju obaveza, u skladu sa javnim ugovorom; periodične izveštaje koje je privatni partner dostavio kao odgovor na zahteve kao i eventualne druge izveštaje o ispunjavanju obaveze koje je privatni partner dostavljao i bez zahteva javnog partnera; sva obaveštenja koje je javni partner dostavio Ministarstvu finansija o primljenim periodičnim izveštajima; sva obaveštenja koja je javni partner dostavio Ministarstvu finansija o eventualnim uočenim nepravilnostima i preduzetim merama.

Vlada Srbije je [odgovorila](#) da se na ovaj projekat ne primenjuju odredbe Zakona o javno-privatnom partnerstvu, pa tako ni odredbe u vezi sa obavezom privatnog partnera da izveštava ili javnog partnera da te izveštaje traži. Sam zakon, naime, propisuje da se ne primenjuje kada je partnerstvo zasnovano na međunarodnim ugovorima, a u ovom slučaju je zasnovano na sporazumu Vlade Srbije i Vlade UAE iz 2013. godine. Tim sporazumom je, inače, isključena primena jednog od najsnažnijih antikoruptivnih mehanizama za sprečavanje zloupotreba pri trošenju javnih resursa - konkurencije. Naime predviđeno je da sporazumi, ugovori, programi i projekti zaključeni u skladu sa tim međudržavnim sporazumom "ne podležu javnim nabavkama, javnim tenderima, javnim nadmetanjima ili drugom postupku predviđenom nacionalnim zakonodavstvom Republike Srbije".

Nakon dobijanja ovog odgovora, TS je uputila [novi dopis](#) Vladi Srbije, u kome je ukazala na proceduralne manjkavosti¹⁹, ali i na činjenicu da neprimenjivanje zakona pri izboru privatnog partnera, odnosno izbor bez nadmetanja, bez prethodnih analiza i provera koje nalaže taj zakon i bez transparentnosti procesa donošenja odluka, **ne isključuje mogućnost** da se tokom realizacije projekta izrađuju i dostavljaju Vladi Republike Srbije izveštaji o realizaciji projekta ili informacije o eventualnim nepravilnostima u vezi sa sprovođenjem javno-privatnog partnerstva.

TS, naime, smatra da bi Vlada Republike Srbije u ovom slučaju trebalo da jasno navede da ne poseduje periodične izveštaje o realizaciji projekta „Beograd na vodi“, kao ni podatke o eventualno uočenim nepravilnostima pri realizaciji ovog projekta, ukoliko ih zaista ne poseduje, a ne da samo navede mogući razlog neposjedovanja tih dokumenata.

Vlada je u [novom odgovoru](#) samo navela da ostaje pri navodima iz prvog odgovora.

¹⁹ Organ vlasti nije postupio ni na jedan od načina koji su propisani u ZOSPI. Iz odgovora se može naslutiti da organ vlasti ne poseduje tražene informacije, ali to nije izričito rečeno. U slučaju da organ vlasti zaista ne poseduje tražene informacije, onda je trebalo da postupi u skladu sa članom 19. ZOSPI i da obavesti i Poverenika o tome, što se iz dopisa ne vidi da je učinjeno.

Zakon o posebnim postupcima

Skupština Srbije usvojila je u februaru 2020. godine još jedan „*lex specialis*“ koji otvara prostor za zloupotrebe kroz suspendovanje antikorupcijskih mehanizama u postupcima javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava. Reč je o zakonu²⁰ koji bi trebalo da ubrza izgradnju infrastrukturnih projekata, poput autoputeva i metroa i koji bi trebalo da skрати vreme za rešavanje imovinsko pravnih odnosa.

TS je i pre usvajanja upozorila da je donošenje novog zakona neopravdano, jer Srbija već ima potrebne propise i napominju, a zbog zakona će budući projekti biti manje transparentni, a njegova primena će se negativno odraziti na konkurenciju, zbog posebnog postupka za izbor strateških partnera.

"Srbija više nema, praktično, nijedan veliki infrastrukturni projekat koji se realizuje kroz normalnu javnu nabavku, onako kako je zakon predvideo, već se svaki poseban slučaj uređuje nekakvim izuzecima ili, što je još gora varijanta, kroz međudržavne sporazume, koji potpuno isključuju primenu zakona", upozorila je TS.

Posebno je zanimljivo da je Vlada, u obrazloženju nacrta zakona navela da "donošenje novog, posebnog zakona nije usamljen slučaj u našem zakonodavstvu, te da su već doneti posebni zakoni za realizaciju projekta Beograd na vodi".

Vlada se, praktično, kako bi opravdala novu aktivnost, pozvala na svoje prethodne greške.

Kada je Predlog zakona stigao u skupštinsku proceduru, TS je uputila dopis svim poslaničkim grupama sa pozivom da se povuče iz procedure ili da se iz njega brišu odredbe suprotne Zakonu o javnim nabavkama i Zakonu o javno-privatnom partnerstvu:

TS je ukazala da je to još jedan u nizu akata koji možda imaju za cilj, a svakako imaju za posledicu, podrivanje sistema javnih nabavki. Iako je na predlog iste Vlade, samo mesec dana ranije, usvojen novi Zakon o javnim nabavkama, u cilju usklađivanja sa pravilima Evropske unije, Vlada je predložila akt osnovu kojeg će projekti vredni nekoliko milijardi evra biti ugovarani po drugačijoj proceduri.

I ovaj zakon, kao i njegovi prethodnici, poput onog koji je donet u vezi sa projektom „Beograd na vodi“ i koji je poslužio kao uzor u nekoliko kasnijih slučajeva, slede naopaku logiku – ako je nešto „od posebnog značaja za Republiku Srbiju“, onda će se ugovarati uz primenu pravila koja u manjoj meri obezbeđuju zaštitu javnog interesa (pre svega transparentnost i konkurencija).

Iako poseban zakon za linijsku infrastrukturu donosi definiciju „projekata od posebnog značaja“, suštinski će ovaj akt pre svega služiti kao pokriće za odstupanje od opštih pravila u situacijama kada je finansiranje i izvođenje projekta već dogovoreno ili se očekuje da će biti dogovoreno kroz sporazume sa drugim državama (npr. izgradnja metro linija u Beogradu). To se priznaje i u jednom delu obrazloženja predloga zakona: „Da li je promenu moguće ostvariti primenom važećih propisa? Moguće je, ali bi rok realizacije, odnosno vreme početka i završetka ovih projekata bio značajno produžen i u nekim situacijama možda ne bi bile ispunjene preuzete obaveze iz potpisanih bilateralnih sporazuma“. Stoga, donošenje ovog akta može biti odgovor na kritike iz EU u vezi sa poglavljem 5 pregovora, da Srbija

²⁰ Pun naziv ovog propisa je Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju

previše često koristi kao izuzetak od primene pravila o javnim nabavkama međudržavne sporazume. Nakon što je „poseban zakon“ usvojen, on može da posluži da se ono što je već dogovoreno sa predstavnicima drugih država i njihovih banaka i firmi obavije u formu pravnog akta i da se sprovede nekakav postupak za odabir ponuđača (koji nije identičan redovnom postupku javne nabavke).

Zakon se odnosi na projekte izgradnje i rekonstrukcije javne linijske saobraćajne infrastrukture (putna, železnička, vodna i vazдушna), „od posebnog značaja za Republiku Srbiju,“ a koji su to projekti određuje Vlada. I bez posebne odluke Vlade kao takvi projekti su određeni oni koji su vredniji od 50 miliona evra, a koji će se realizovati kroz neki oblik javno-privatnog partnerstva.

Izuzimanje iz obaveze da se ove nabavke planiraju kao sve druge smanjuje mogućnost uvida u procenjenu vrednost nabavke i način kako se do te procene došlo. Skraćenje rokova za dostavljanje ponuda, utiče na smanjenje konkurencije, a mogućnost da naručilac zaključi ugovor iako je uložen zahtev za zaštitu prava izlaže javna sredstva riziku od nastanka štete. Poseban zakon takođe oslobađa naručioca od obaveze da od Uprave (sada Kancelarije) za javne nabavke zatraži mišljenje o tome da li postoje valjani razlozi za primenu pregovaračkog, umesto otvorenog postupka.

Pored svega toga, izričito se navodi da kada postoje međunarodni sporazumi, onda će se primenjivati pravila koja su definisana tim sporazumima.

Do najvećih narušavanja sistema nesumnjivo dovodi primena članova 37. do 48. ovog akta. Naime, tu se navodi da „naročito u slučaju hitnosti i ugroženosti realizacije projekta“ (znači, može i u drugim situacijama, a ugroženost je navedena samo primera radi), ako je urađena prethodna studija opravdanosti sa generalnim projektom, Vlada može doneti odluku da se za projekat ili pojedine faze i aktivnosti projekata uopšte ne primenjuju pravila javnih nabavki već „poseban postupak za izbor strateškog partnera u cilju realizacije projekta od posebnog značaja za Republiku Srbiju“.

Očigledna je namera da se takvi posebni postupci „skroje po meri“ unapred odabranog strateškog partnera. Naime, izričito se predviđa, u članu 39. stav 3, da će Vlada donositi uredbu sa pravilima za način izbora „strateškog partnera“ za svaki projekat pojedinačno!

Kada je reč o drugim odredbama ovog posebnog zakona, koje se odnose na eksproprijaciju i druga pitanja, i njih je trebalo rešavati na sistemski način, to jest kroz eventualnu promenu i dopunu propisa koji se odnose na te oblasti, a ne kroz stvaranje posebnih pravila samo za jednu vrstu objekata od javne namene.

Poslanici se nisu osvrtni na primedbe i usvojili su ovaj Zakon.

Primena Zakona o posebnim postupcima

Vlada Srbije je 14. maja 2020. projekat izgradnje državnog puta prvog reda "Vožd Karađorđe" proglasila projektom od posebnog značaja za državu, tako da će se prilikom njegove realizacije primenjivati i poseban zakon usvojen u februaru iste godine.

To znači da se neće primenjivati Zakon o javnim nabavkama, odnosno projektanti i izvođači se neće birati u konkurentskom postupku već na osnovu pravila koja će Vlada doneti samo za taj projekat.

U julu 2020. je izgradnja mosta u Novom Sadu takođe proglašena za projekat od posebnog značaja.

I pre nego što su za ove projekte potpisani obavezujući ugovori republički i gradski funkcioneri u više navrata sastajali sa predstavnicima kineskih kompanija zainteresovanih za ove poslove.

Kada je reč o projektu beogradskog metroa, u proteklih 10 godina pominjani su mogući partneri, najčešće firme iz Francuske, potom i kineski firme, ali ne i konkurentski postupak kojim bi se došlo do najbolje i najpovoljnije ponude. U julu 2020. potpisan je sa francuskom kompanijom Ežis ugovor za izradu studije izvodljivosti za izgradnju metroa, što se finansira iz donacije Vlade Francuske. Studija će, kako je tada saopšteno, biti gotova za 18 meseci.

Iz dostupnih vesti o metrou moglo se zaključiti da će u posao biti uključene firme iz Kine i Francuske, da još uvek nije poznat izvor finansiranja i da neće biti primenjene odredbe Zakona o javnim nabavkama i Zakona o javno-privatnom partnerstvu koje predviđaju obavezno nadmetanje za dobijanje posla. U januaru 2021. objavljeno je da je Vlada zaključila memorandum o razumevanju za projekat sa predstavnicima francuskih firmi „Alstom“ i „Ežis rej“, kao i sa predstavnikom kineske „Pauer Čajna“, uz prisustvo ambasadora tih zemalja.²¹

Sve što je objavljeno o ovom poslu, pored toga što deluje zbunjujuće građanima koji su navikli da oni koji vladaju u njihovo ime direktno dogovaraju najveće infrastrukturne radove sa jednim unapred određenim partnerom iz inostranstva, ukazuje na pomešane uloge. Umesto da Srbija i Beograd, kao naručioci posla znaju unapred šta im je potrebno, pa traže izvođača koji će to sprovesti u delo, čini se da se godinama vrše dogovori čak i oko predmeta radova. Prethodno su već izmenjeni planovi za trase metroa tako da se prilagode potrebama investitora jednog aktuelnog i nekoliko budućih projekata, umesto da se prvo pronađe rešenje za komunikacijske probleme postojećih gradskih naselja.

Dvoje članova Vlade Srbije i zamenik gradonačelnika Beograda su tokom posete predsednika Francuske i članova delegacije Srbiji, u julu 2019. godine, imali sastanak sa delegacijama francuskih kompanija „Ežis“ i „Alstom“ o realizaciji projekta „Beogradski metro“. Tom prilikom je potpredsednica Vlade najavila da će francuske i kineske kompanije na ovom projektu doneti nove tehnologije. To je značilo da je već doneta odluka o njihovom angažovanju, iako nikakva procedura nije sprovedena. Istovremeno, ona je izjavila da je „najvažnije da utvrdimo adekvatnu strukturu finansiranja projekta“, iz čega se može zaključiti da novac nije bio obezbeđen.

Na kraju [izveštaja sa sastanka](#) sa francuskim partnerima u julu 2019. našla se još jedna zagonetna rečenica: „Sagovornici su zaključili da obe strane žele da beogradski metro bude uspešan projekat, ali i da će se nastaviti razgovori sa kineskom kompanijom „Power China“, sa kojom je potpisan Memorandum o saradnji, u vezi sa realizacijom projekta „Beogradski metro““. Tako je ostalo nejasno ko će voditi razgovore sa kineskom kompanijom oko izgradnje metroa, zašto je bilo potrebno naglasiti da obe strane žele da „beogradski metro“ bude uspešan projekat, da li se pod „uspešan“ mislilo na to da uspešni budu dogovori srpske i francuske strane ili sama izgradnja.

Odgovori na makar deo ovih pitanja bi mogli da se nađu razmatranjem obaveza koje je Srbija već preuzela prema partnerima iz Kine. Međutim, sporazum o beogradskom metrou je Ministarstvo građevinarstva [odbilo da dostavi](#) Transparentnosti, pozivajući se na to da je ugovorena tajnost i da ne postoji saglasnost kineske strane za obelodanjivanje.

²¹ <https://mfin.gov.rs/aktivnosti/potpisan-memorandum-o-razumevanju-za-projekat-beogradski-metro>

Respiratori

Nabavke respiratora i druge zdravstvene opreme od početka pandemije proglašene su tajnim.

Ovo su poznate činjenice:

- Predsednik Srbije Aleksandar Vučić izjavio je 5. aprila da je država do tog dana uložila 370 miliona evra u opremu za borbu protiv korona virusa.

- Rešenjima Vlade, objavljenim u Službenom glasniku, od 31. marta do 10. aprila je transferisano više od 35 milijardi dinara (35.475.818.000) Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje, radi ublažavanja posledica bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2. Od toga 30.552.818.000 (oko 260 miliona evra) do 5. aprila.

- Poslednja nabavka koju su državni organi i zdravstvene ustanove raspisali i objavili na Portalu javnih nabavki potiče od 11. marta 2020. Tada je Ministarstvo zdravlja, uz pozitivno mišljenje Uprave za javne nabavke, otvorilo pregovarački postupak radi kupovine 15 respiratora, i odabralo povoljniju od dve ponude već posle sedam dana. Ukupno su plaćeni 26,7 miliona dinara bez PDV-a.

- Predsednica Vlade Srbije Ana Brnabić 12. marta 2020. izjavila je da se „broj respiratora u Srbiji tretira kao državna tajna“. Kasnije istog dana predsednik Republike Srbije, Aleksandar Vučić, izneo je javno podatak da Srbija „**raspolaze sa 1008 respiratora**“ i da će u narednih 25 dana biti nabavljeno još 500.

- TS je od od Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje zatražila podatke o javnim nabavkama sprovedenim tokom pandemije, ali je zahtev [odbijen](#) uz obrazloženje da postoje čak dve odluke koje utvrđuju da su ti podaci tajna:

- odluka Generalnog sekretarijata Vlade Republike Srbije od 11. marta 2020. kojom se "podaci koji se odnose na sve nabavke lekova, testova, medicinskih sredstava, zaštitne lične opreme i drugih neophodnih sredstava i opreme radi lečenja obolelih od bolesti, u toku trajanja proglašenja bolesti COVID-19, izazvane virusom SARS-CoV-2, čije je sprečavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Srbiju, označeni oznakom stepena tajnosti „STROGO POVERLJIVO“".

- oznaka stepena tajnosti „Strogo poverljivo“, shodno Zaključku Vlade Republike Srbije SP 05 broj:00-96/2020-1 od 15. marta 2020. godine

- Iako su podaci i dalje tajni za ostale građane, tadašnja poslanica SNS (a sada ministarka) Marija Obradović 27. aprila 2020. ispred Skupštine Srbije je saopštila da smo „mi nadljudskom borbom predsednika Vučića i vlade uspeli da platimo 4.000 respiratora. Mi ćemo dobiti još do kraja 1.500 respiratora, a za ostatak ćemo dobiti novac nazad“.

- Iako su podaci i dalje tajni za ostale građane, 28. aprila 2020. poslanik SNS Aleksandar Martinović saopštava: „Što se tiče respiratora, dragi građani Srbije: ugovorena količina 3.967 respiratora, a do sada nam je isporučeno 585, donirano nam je 120, servisirali smo sami 38 respiratora. Ukupno u sistemu danas imamo implementiranih **743 respiratora**“. Potom je izneo navodne podatke i o količinama nabavljenih maski i rukavica.

- Predsednik Srbije Aleksandar Vučić izjavio je 23. jula 2020. da Srbija ima **1.500 slobodnih respiratora**. "Mi imamo u ovom trenutku 958 neotvorenih respiratora u magacinu u Krnješevcima, 72 još nam stiže u 24 sata, to je 1.030 respiratora koji su neotpakovani. Jutros je 205 pacijenata bilo na respiratorima, a u bolnicama imamo još slobodnih 400 respiratora". Tog dana, prema podacima sa sajta covid19.data.gov.rs na respiratorima je bilo **185 osoba obolelih od kovida**. Nije poznato koliko je drugih pacijenata bilo priključeno na respiratore.

- Ministar zdravlja Zlatibor Lončar izjavio je 2. oktobra 2020. da je u Srbiji **slobodno 290 respiratora**. Tog dana, prema podacima sa sajta covid19.data.gov.rs na respiratorima su bile **23 osobe obolelih od kovida**. Nije poznato koliko je drugih pacijenata bilo priključeno na respiratore.

Transparentnost Srbija pozvala je još 6. aprila državne organe i zdravstvene ustanove da objave ključne informacije o svim nabavkama koje su sproveli od uvođenja vanrednog stanja, uključujući i one nabavke kod kojih nije primenjen Zakon o javnim nabavkama.

U situaciji velike potražnje za respiratorima na svetskom nivou, može se zamisliti da bi mogla biti privremeno opravdana čak i tajnost nekih podataka o nabavkama. Međutim, teško je zamisliti bilo kakav valjani razlog da se ne objavi šta je tačno kupljeno i koliko je za to plaćeno. Informacije o tome bi trebalo da pružaju oni državni organi koji nabavljaju medicinsku opremu. Pored toga, trebalo bi izbeći bilo kakve izjave koje bi mogle biti shvaćene kao poziv na kršenje zakona (npr. da su respiratori kupljeni "na polu-crno", kao što je izjavljivao Aleksandar Vučić).

Na neke od ovih principa TS je upozorila i Aleksandra Vučića u [pismu](#) dostavljenom nakon što je u gostovanju na RTS-u, na primedbu voditeljke da je Transparentnost Srbija tražila da se objave podaci o nabavci medicinske opreme, Vučić [odgovorio](#): „Pa to polaze od sebe, znaju kako bi oni krali pare na narodnoj mucu“.

Podatke o javnim nabavkama treba objaviti, u meri u kojoj je to moguće, ne zato što neko misli da je neko drugi ukrao novac na toj nabavci, nego upravo zato da niko ne bi ni razmišljao da li se tajnošću kod nabavki skrivaju krađe. Načelo transparentnosti iz člana 11. Zakona o javnim nabavkama (2012) obavezuje čak i kod nabavki koje se zbog toga što su neophodne za zaštitu života stanovništva sprovode bez sprovođenja otvorenog ili pregovaračkog postupka. Tako piše u članu 7, stav 2 Zakona. Nije zgorog podsetiti da su ove odredbe unete u Zakon o javnim nabavkama, koji je donet krajem 2012. upravo na predlog poslaničke grupe SNS.

Planiranje i sprovođenje nabavki medicinske opreme nije posao za koji je bio zadužen ili ovlašćen predsednik Republike, ni u toku vanrednog stanja ni van njega. Zato to nije nešto o čemu je predsednik trebalo da informiše javnost (npr. da li respiratora ima dovoljno ili nema) ili da joj polaže račune (koliko su plaćeni i slično). Za planiranje su zadužene zdravstvene ustanove, a za nabavku te ustanove i Ministarstvo zdravlja. Čak i u situaciji globalne nestašice respiratora, kada pri nabavkama mogu biti od koristi kontakti predsednika Republike sa šefovima drugih država i vlada, drugi državni organi, a pre svega Institut „Milan Jovanović Batut“ i Ministarstvo zdravlja trebalo je da informišu građane o tome koja nam je medicinska oprema potrebna, koliko je robe nabavljeno i koliko je za to plaćeno. U stvarnosti, ti državni organi, koji su nadležni, o ovim temama se upadljivo nisu oglašavali.

Kada se vrše nabavke neophodne za zaštitu života bez tendera, to se takođe čini u skladu sa zakonom. Čak i kada se kod takvih nabavki odstupi od uobičajene prakse, pa se npr. roba plaća gotovinski, ili se

kupuje od firmi koje ne bi ispunjavale uslove u normalnoj javnoj nabavci (npr. preduzeće ima poreske dugove, nema bankarske garancije i drugo), pogrešno je stvarati utisak u javnosti da državni organi čine nešto nezakonito, već upravo objasniti građanima da primenjuju jednu od Zakonom predviđenih mogućnosti. To je važno da bi se i sami građani podstakli na poštovanje zakona u doba pandemije, i da bi država imala moralno pravo da kažnjava one koji zaista krše pravila o nabavkama.

U situaciji pandemije je potrebno da postoji što veće poverenje između građana i državnih organa. Transparentnost postupanja pomaže da se to poverenje izgradi. S druge strane, objavljivanje nepotpunih i kontradiktornih informacija dovodi do suprotnog efekta. Tako su građani od najviših predstavnika države dobili informacije da respiratora „ima dovoljno“, da je njihov broj „državna tajna“, i da se 15 novih aparata nabavlja sprovođenjem postupka javne nabavke „da bismo bili 200% sigurni“. Zatim je istog dana navodna državna tajna obelodanjena – objavljivanjem informacije da respiratora ima preko hiljadu. U međuvremenu, građani dobijaju informacije da smo ugovorili nabavku 2.200 novih uređaja, a da ih je 573 već stiglo. To kod građana stvara predstavu da su ih predstavnici države lagali, lažno predstavljajući situaciju boljom nego što jeste ranije ili gorom nego što jeste sada. S druge strane, radi jačanja poverenja, vlast je trebalo da upozna građane sa tim kakva je stručna procena potreba za respiratorima i šta je bio cilj sprovođenja nabavki (koliko ukupno treba da bude respiratora). Čak i ako je epidemiološka situacija takva da zbog zaštite života treba kupiti koliko god je moguće veći broj ovih uređaja, saopštavanje takve informacije građanima može biti samo od koristi za jačanje discipline u primeni mera za sprečavanje širenja zaraze.

Javna nabavka od firme ministarkinog supruga

Na BIRN-ovom sajtu „Balkan Insight“ objavljen je [tekst](#) o poslovanju ogranaka kompanije „NITES“ sa državom, a zatim i [prateći tekstovi](#) u tom i u drugim medijima. Na neke od tekstova i komentara [reagovala](#) je i Agencija za borbu protiv korupcije.

U prvobitnom tekstu se navodi kako su od 2013. do 2020. kompanije koje su dovedene u vezu sa Bojanom Kisićem, suprugom tadašnje ministarke pravde Nele Kuburović i bratom doktorke Darije Kisić Tepavčević (tada zamenica direktora instituta za javno zdravlje MJ Batut, a sada ministarka), „dobile milionske ugovore“, odnosno da su same ili u partnerstvu sa drugim firmama zaključile 27 ugovora o javnim nabavkama sa Ministarstvom zdravlja, EPS, lokalnim samoupravama i drugim javnim institucijama. Ministarka Kuburović je rekla da ni na koji način nije povezana sa firmom u kojoj radi njen suprug, da nije u mogućnosti da utiče na njeno poslovanje, da Vlada i ministarstva imaju stroge procedure kada je reč o poslovanju i zaključivanju ugovora, koje podrazumevaju rano prepoznavanje eventualnog sukoba interesa, i da „na kraju krajeva, naša zemlja ima jednu od najrazvijenih agencija za prevenciju korupcije-koja je nezavisno telo, i koja je i jedino nadležna da odlučuje da li negde postoji sukob interesa ili ne.“

Pun opis fenomena „sukob interesa“ bi bio „sukob između privatnog interesa funkcionera“, ili funkcionerke u ovom slučaju, „i njene dužnosti da se stara o javnom interesu na najbolji način, prilikom donošenja odluka“. Nela Kuburović, kao ministarka pravde, po svoj prilici nije učestvovala u odlučivanju o dodeli posla firmi svog supruga, jer su te nabavke vršili drugi organi (Ministarstvo zdravlja, EPS itd). Zato se ovde **ne može govoriti o aktuelnom ili potencijalnom sukobu interesa, već samo o prividnom.**

Drugim rečima, **može se pretpostaviti da je ona imala interes da upravo ta firma dobije posao, ali ne i priliku da o njemu odlučuje.** Imajući to u vidu, Agencija za borbu protiv korupcije ispravno je ukazala da u ovom slučaju ne bi bilo osnova za pokretanje postupka protiv ministarke zbog sukoba interesa. Kada je reč o mogućem postupanju Agencije za borbu protiv korupcije, pored generalne nadležnosti da se ocenjuje postojanje sukoba interesa kod javnih funkcionera **postoji i dodatni mehanizam praćenja pojedinih javnih nabavki.** Prema sadašnjem Zakonu, firme u vlasništvu funkcionera moraju da prijave svaki slučaj nadmetanja za dobijanje posla kod državnih organa. Međutim, takva obaveza ne postoji za firme bračnih drugova i drugih članova porodice. Stoga je izvesno da poslovi koje je zaključivala firma ministarkinog supruga nisu ni mogli biti predmet provera Agencije.

Problem sa reagovanjem Agencije je nešto drugo – to što je u reagovanje usledilo tek nakon što je sama Agencija prozvana u medijskim komentarima, a ne nakon ministarkine izjave. Sama ministarka se pozvala na Agenciju, kao nezavisni organ koji treba da presudi u ovoj stvari. Zato bi bilo primereno, i daleko korisnije za sve, da je i sama Agencija odmah ukazala da ovde nema elemenata za njeno postupanje. To bi pomoglo da se od početka pažnja usmeri na ono što u vezi bi u vezi sa objavljivanjem podataka iz novinarskog istraživanja trebalo da bude glavno pitanje – **na javne nabavke.**

Naime, iz objavljenih tekstova su građani saznali da **je jedna privatna firma dobila priliku da obavlja neke vredne poslove za državu i da je od svega toga posredno mogla imati koristi i jedna članica Vlade.** Nema podataka o tome da je bilo koji od tih poslova dodeljen direktnom pogodbom ili kršenjem procedura na drugi način. Drugim rečima, bez obzira na to ko je od posla imao korist, nije bilo jasnih naznaka da li je **budžet pretrpeo štetu ili da je povređen neki propis.** Sledeće što bi trebalo utvrditi jeste **da li su te nabavke bile sprovedene nepristrasno ili postoji neki osnov da se sumnja da su nameštene za konkretnu firmu.** Na primer, da li je konkursna dokumentacija napravljena tako da niko drugi ne može da ispuni uslove. Ako je tu sve bilo u redu, trebalo bi utvrditi i **da li je nabavka uopšte bila potrebna** i da li je bila potrebna u tom obimu.

Postoje dobri razlozi da se ove nabavke podvrgnu takvoj analizi, bez obzira na „prezimana“ aktera. Naime, u velikoj većini slučajeva reč je o postupcima na kojima se javio samo jedan ponuđač ili konzorcijum. Objavljivanje BIRN-ovog teksta i potreba da se obezbedi poverenje u nosioce javnih funkcija predstavlja razlog više za vršenje takvih provera. **Zato bi na prvom mestu bilo primereno da se o nabavkama koje su u novinskom tekstu na neki način dovedene u sumnju, prvo izjasne one institucije koje su ih sprovodile. Takvih reakcija nije bilo.**

Po Zakonu, ovlašćenje za vršenje nadzora nad postupcima javnih nabavki imala je u tom trenutku **Uprava za javne nabavke,** koja nije reagovala na ove objave. Takođe, **nabavke mogu biti predmet razmatranja Državne revizorske institucije,** koja postupa po svojim planovima i razmatra troškove iz prethodne budžetske godine. U oba slučaja, problem je to što vršenje nadzora nad pojedinim javnim nabavkama **predstavlja samo mogućnost, a ne i obavezu,** naročito kada je reč o nabavkama koje su okončane pre više meseci ili godina.

MUP – vozila sa posebnim specifikacijama

Ministarstvo unutrašnjih poslova je i tokom ovog perioda nastavilo da krije podatke o novcu građana koje troši za nabavku vozila. Nakon skrivanja podataka o ceni patrolnih vozila, usledilo je skrivanje podatka koliko je plaćeno 60 "marica", 12 vatrogasnih i osam sanitetskih vozila.

Kao i prilikom prethodne "tajne" nabavke, i ovaj put su vozila bila izložena, napravljen je medijski spektakl, ali je ministar odbio da kaže koliko vozila koštaju "jer jedinice policije traže posebne specifikacije".

Naime, tadašnji ministar unutrašnjih poslova Nebojša Stefanović uručio je 2. avgusta 2019. policijskim jedinicama u Srbiji 80 novih vozila ali ceni nije saopštena. Stefanović je izjavio da su plaćena najjeftinije moguće, ali da ima informacija koje ne može da objavi.

"Zar mislite da bih sebi dozvolio da kupim za dinar skuplje, a da ne kažem da kupujemo značajno jeftinije u odnosu na svakog drugog, ne samo na državne organe. I drugo, ja se potrudim da u gepeku svakog automobila postoje četiri zimske gume, potrudim se da imaju dva besplatna servisa a ne jedan... Ono što ne može da se otkrije, ne može da se otkrije, zato što policijske jedinice koje su davale različite specifikacije u određenim delovima vozila, ne žele da se te karakteristike otkrivaju. Dakle, neke delove informacija možemo da kažemo, a neke ne", izjavio je Stefanović prilikom primopredaje vozila.

Postavlja se pitanje kakve su to posebne specifikacije zbog kojih je tajna koliko košta "marica"? Kako bi objavljivanje podatka koliko košta sanitet za policijsku jedinicu u jednom gradu, ili vatrogasno vozilo za neki drugi grad, moglo da ugrozi njihov bezbedan rad.

Ministar je prilikom primopredaje pokušao da napravi prikaz transparentnosti, tvrdnjom da je, iako ne može da nam pokaže ugovor da bi se javnost uverila koliko su vozila plaćena, "sve transparentno" jer u "budžetu MUP postoji deo za te namene".

Činjenica je, međutim, da je ova nabavka samo "deo nabavke za ovu godinu", a da u budžetu postoji više stavki koje se odnose na nabavke za sektor za vanredne situacije ili za nabavku vozila. Tako je, na primer, za podizanje kapaciteta Sektora za vanredne situacije u cilju adekvatnog reagovanja u vanrednim situacijama bilo predviđeno 200.000.000, za podizanje logističkog specijalno-tehničkog kapaciteta organizacionih jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova 350.000.000, a za osavremenjivanje voznog parka MUP-a 850.000.000. Na osnovu ovoga ne može se ni pretpostaviti koliko su koštala ova vozila sa "posebnim specifikacijama".

Pruga Beograd-Budimpešta

Srpski zvaničnici mnogo puta su obećavali pa pomerili rokove izgradnje pruge Beograd - Budimpešta. I dok su prve najave iz 2015. govorele o završetku ove pruge "za dve godine", pa potom "do kraja 2018", ali ni pri kraju 2020. godine radovi nisu ni blizu kraja. Najnovije procene su da će pruga ka Budimpešti na teritoriji Srbije biti završena do kraja 2024. ili do početka 2025. godine.

Svi podaci o rokovima javnosti su dostupni isključivo kroz izjave državnih zvaničnika jer ugovori za izgradnju tri deonice nisu objavljeni. Reč je, naime, o tri deonice koje se u javnosti često predstavljaju kao "kineski projekat" i deo kineskog globalnog plana "Jedan pojas, jedan put". Pruga se, međutim, ne gradi kao kineska koncesija, već se plaća iz srpskog budžeta, odnosno kreditima, pri čemu na jednoj deonici radove obavljaju ruske firme a izgradnja se finansira iz ruskog kredita.

Na sajtu Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture mogu se naći osnovni podaci o projektima, ali ne i dokumenti (kao ni rokovi). Tamo stoji da je za deonicu 2 (Stara Pazova - Novi Sad) investitor Infrastruktura železnice Srbije ad, finansijer Vlada Srbije, izvođač ruska firma RZD International, da je vrednost investicije 585.466.378,12 USD i da je izvor finansiranja Kredit Vlade Ruske Federacije sa učešćem Republike Srbije u kreditu od 15%.

Za preostale dve deonice, Beograd - Stara Pazova i Novi Sad - Subotica - državna granica, investitor i finansijer su isti, izvođač je konzorcijum kineskih kompanija JV "CHINA RAILWAY INTERNATIONAL Co, Ltd. i "CHINA COMMUNICATIONS CONSTRUCTION COMPANY Ltd.". Za prvu deonicu potpisan je komercijalni ugovor vredan 350.162.540,00 USD, a za drugu drugi ugovor, vredan 1.162.810.000,00 USD. Kao rok za završetak i dalje stoji "kraj 2022. odnosno početak 2023. godine". Izvor finansiranja je budžet Republike Srbije (u visini od 15 % ugovorenih iznosa) i kredit Export-Import banke (Exim banka) iz NR Kine (u visini od 85 % ugovorenih iznosa). Ukupna vrednost radova, bar prema podacima sa sajta, iznosi gotovo 2,1 milijardu dolara (2.099.438.918,12 USD)

Srbija je izbegla primenu sopstvenog Zakona o javnim nabavkama prilikom ugovaranja izgradnje deonice pruge od Beograda do granice sa Mađarskom, potpisujući direktne ugovore "pokrivene" međunarodnim sporazumima sa Kinom i Rusijom.

Njave - "kineske" deonice

U novembru 2013. tadašnji predsednik Vlade Srbije Ivica Dačić zajedno sa premijerima Kine i Mađarske - Li Kečijangom i Viktorom Orbanom - dogovorili su u Bukureštu zajednički projekat modernizacije železnice između Budimpešte i Beograda.²².

²² <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/ekonomija/aktuelno.239.html:465470-Brzom-prugom-do-Budimpeste>

Pred odlazak tadašnjeg predsednika Vlade Srbije Aleksandra Vučića u Kinu u septembru 2014. godine, mediji su pisali²³ da će Vučić “predložiti premijeru Kine Li Kećengu izgradnju moderne pruge od Beograda do Budimpešte za brzinu do 300 kilometara na sat koju bi mogle da grade kineske kompanije”.

Po povratku iz Kine, Vučić je tada saopštio da "nemamo vremena za čekanje i da izgradnja ne može da traje 10 godina”:

“Naša molba je da to traje najviše tri godine, a kineska strana je obećala da će se pridržavati tog roka. Drugi problem su državne garancije. Stoga smo tražili više različitih koncepata - privatno javno partnerstvo, koncesije i druge načine, samo da javni dug što manje opteretimo”, rekao je Vučić.²⁴

Kako je tada pisala Transparentnost Srbija (TS)²⁵, manje je bitno da li će se formalno javni dug povećati od toga da li je izgradnja pruge uopšte isplativa. “To bi trebalo da bude glavna informacija, a upravo ona nedostaje. Kada bi pruga bila isplativa, ne bi bilo neopravdano uzeti kredit i izgraditi je, ukoliko bi profit od pruge bio veći od kamate na kredit”, pisala je TS.

U decembru 2014, na samitu “16+1” šefova vlada Kine i 16 zemalja Centralne i Istočne Evrope u Beogradu²⁶, postignut je dogovor o modernizaciji železnice između Beograda i Budimpešte. Kineski premijer Li Kećang je, obraćajući se učesnicima Samita, tada rekao “da će se nastojati da bude izgrađena za dve godine”²⁷.

Tokom 2015. više puta su ministarka građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Zorana Mihajlović²⁸ i tadašnji predsednik Vlade Aleksandar Vučić²⁹ obećavali početak izgradnje pruge Beograd - Budimpešta “do kraja 2015”. U novembru 2015. godine isto je obećao i premijer Kine Li Kećijang, otvarajući samit Kine i lidera Centralne i Istočne Evrope. On je tada ponovo rekao da će pruga biti završena za dve godine³⁰, a mesec dana kasnije, u decembru 2015, Vučić je rekao³¹ da će građani Srbije “moći da koriste modernizovanu brzu prugu Beograd-Budimpešta od 2018. godine”.

²³ https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=09&dd=08&nav_id=897189

²⁴ <https://www.ninamedia.rs/rs/home/vesti/2014/09/10/vu%c4%8di%c4%87-u-tjen%c4%91inu-o-investicijama-i-pruzi-beograd%e2%80%93-budimpe%c5%a1ta/>

²⁵ <https://www.facebook.com/Transparentnost.Srbija/posts/830950206938438/>

²⁶ <https://www.srbija.gov.rs/specijal/226895>

²⁷ <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1775995/samit-kina-plus-16-u-beogradu.html>

²⁸ <https://www.istinomer.rs/izjava/pocetak-radova-na-pruzi-beograd-budimpesta-do-kraja-2015-godine/>

²⁹ <https://www.istinomer.rs/izjava/pocetak-izgradnje-pruge-beograd-budimpesta-do-kraja-2015/>

³⁰ <https://www.slobodnaevropa.org/a/27384497.html>

³¹ <https://www.slobodnaevropa.org/a/27445024.html>

Ugovor za prvu deonicu potpisan je, međutim, tek u maju 2017, a za treću deonicu u julu 2018. U međuvremenu je počela modernizacija druge deonice, na osnovu aneksa ugovora o ruskom kreditu, potpisanom u julu 2016. godine. Reč je o ugovoru za finansiranje železničke infrastrukture na nekoliko lokacija, koji je potpisan još u januaru 2013. godine.

Kada je u oktobru 2019. stigao prvi teretni voz Kineskih železnica, sa opremom za izgradnju pruge za velike brzine Beograd - Budimpešta, Vučić je rekao da "već krajem 2021. godine ukoliko naši kineski prijatelji, a ja njima apsolutno verujem, završe svoj posao u roku, moći ćemo da idemo od Beograda do Novog Sada za 30 minuta", upitavši što bi posle toga bilo ko koristio automobile na toj relaciji.³²

U maju 2020. Aleksandar Vučić je izjavio je da bi kompletna brza pruga od Beograda do Budimpešte trebalo da bude završena do 2024. godine i da će od tada putovanje između ta dva grada trajati dva sata i 45 minuta. "Do avgusta (2021) ćemo završiti deonicu Beograd-Noví Sad, kada ruske kompanije završe svoj deo posla, tada ćemo do Novog Sada vozom putovati pola sata. Odmah nakon toga, do 2024. godine treba da završimo i relaciju Novi Sad - Subotica, a Mađari bi u istom periodu trebalo da završe svoju deonicu do granice", rekao je tada Vučić.³³

Najave - "ruske" deonice

Vučić je dva puta u predizbornim kampanjama izjavljivao (u aprilu 2016.³⁴ i u martu 2017.³⁵) da su radovi na "ruskom" delu pruge (Stara Pazova - Novi Sad) već počeli. Prilikom potpisivanja ugovora u julu 2016. sa Ruskim železnicama³⁶ saopšteno je da bi radovi trebalo da počnu u prvom kvartalu 2017. Radovi su počeli 11. avgusta 2017, a tada je saopšteno da je vrednost posla 337,6 miliona dolara. Međutim, u junu 2018³⁷, direktor u Ruskim železnicama Mansurbek Sultanov izjavio je da je ta kompanija "spremna da vrlo brzo postavi prvi kilometar brze pruge Beograd—Budimpešta".

³² <https://www.slobodnaevropa.org/a/teretni-voz-iz-kine-u-srbiji/30233914.html>

³³ <https://www.slobodnaevropa.org/a/30643204.html>

³⁴ <https://www.istinomer.rs/izjava/poceli-radovi-na-pruzi-stara-pazova-novi-sad/>

³⁵ <https://www.istinomer.rs/izjava/u-toku-radovi-na-pruzi-stara-pazova-novi-sad/>

³⁶ <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/2386975/potpisan-ugovor-za-prugu-stara-pazova--novi-sad.html>

³⁷ <https://www.danas.rs/ekonomija/ruske-zeleznice-postavljaju-prvi-kilometar-brze-pruge-beograd-budimpesta/>

U septembru 2018. Zorana Mihajlović izjavila je da će ovaj deo pruge (Stara Pazova - Novi Sad) biti završen do novembra 2021. godine³⁸. U junu 2019. Radio Slobodna Evropa (RSE) pisala je da je Srbija zatražila još jedan kredit od ruske strane za ovu deonicu, od 172,5 miliona evra, iako je već korišćen "stari" ruski kredit iz 2013. od 800 miliona dolara. Kako je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture tada saopštilo za RSE, kredit je uzet jer je prvobitno projekat podrazumevao brzine voza do 160km/h, "međutim, odlučeno je da se pruga gradi za brzinu vozova do 200 km/h".

"Elektrotehnički uređaji za brzine do 200 km/h su drugačiji, drugih standarda i skuplji. Kako u kreditnom aranžmanu koji je potpisan 2013. godine, ovo nije bilo predviđeno, bilo je neophodno izraditi novu tehničku dokumentaciju za celu deonicu pruge Stara Pazova – Novi Sad uz planiranje novih kreditnih sredstava", piše u odgovoru Ministarstva RSE iz marta 2019.³⁹ No, kako je tada pisala RSE, aneksom o ruskom kreditu iz novembra 2017.⁴⁰ već je bila predviđena brzina do 200 km/h, pa je ostalo nejasno zbog čega je bio potreban novi kredit. U maju 2020, ministarka Zorana Mihajlović najavila je da će deonica Beograd - Stara Pazova biti završena do kraja ove godine.⁴¹

Pruga u Mađarskoj: Skrivanje podataka i problemi sa Evropskom komisijom

U februaru 2017. mediji su javili⁴² da je Evropska komisija počela istragu zbog pruge Beograd - Budimpešta, jer je Mađarska, kao članica EU, morala da raspiše tender za izgradnju pruge.

"I tako, dok srpska javnost razmatra da li će EU kazniti Mađarsku i da li će kojim slučajem i nama nešto zameriti, pred građanima Srbije i u organima Republike Srbije nema javne diskusije o tome da li ovaj graditeljski poduhvat uopšte ima ekonomsku opravdanost i na osnovu koje prioritizacije razvoja putne mreže je baš on odabran", pisala je tada⁴³ TS.

U decembru 2018, Mađarska je saopštila da će, zbog porasta troškova, raspisati novi tender⁴⁴ za modernizaciju mađarske deonice železničke pruge Budimpešta-Beograd, "zbog čega će radovi početi tek

³⁸ <http://www.politika.rs/sr/clanak/410537/Ekonomija/Pruga-Stara-Pazova-Nov-Sad-do-novembra-2021>

³⁹ <https://www.slobodnaevropa.org/a/29980934.html>

⁴⁰ http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/potpisan-aneks-ruskog-kredita-za-prugu-stara-pazova-novi-sad_870310.html

⁴¹ <https://www.danas.rs/ekonomija/mihajlovic-do-kraja-godine-bice-završena-brza-pruga-do-stare-pazove/>

⁴² <http://rs.n1info.com/documents/1016560/comments/Biznis/EU-spusta-rampu-na-brzu-prugu-Beograd-Budimpesta.html>

⁴³ <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9030-da-li-je-potrebna-eu-da-bismo-brinuli-o-nasem-novcu>

⁴⁴ <http://rs.n1info.com/Biznis/a445338/Kasne-radovi-na-madjarском-delu-pruge-Beograd-Budimpesta.html>

2020. godine, godinu kasnije nego što je bilo planirano". Kako je tada saopšteno, projektovani troškovi modernizacije deonice od 152 kilometra između Budimpešte i Kelebije iznosili su u maju 2018. godine 578 milijardi forinti (1,79 milijardi evra). Najbolja ponuda koja je pristigla, iznosila je, međutim, 693 milijarde forinti, a pošto mađarska vlada nije spremna da snosi veće izdatke, pokrenula je nov postupak javnih nabavki.

U aprilu 2020. Mađarska i Kina potpisale su sporazum o kreditu za finansiranje železničke veze između Budimpešte i Beograda. Ministar finansija Mihalj Varga tada je rekao da će pruga biti gotova 2025. godine⁴⁵. U maju 2020. mađarski parlament je doneo zakon kojim je projekat izgradnje pruge Beograd – Budimpešta postao državna tajna na 10 godina. Tada je RSE pisao da je procenjena vrednost radova 2,14 milijardi evra.⁴⁶

Sled događaja

U aprilu 2015. potpisan je prvi ugovor za prugu Beograd - Budimpešta, kada su generalni direktori Železnica Srbije i Saobraćajnog instituta CIP, Miroslav Stojčić i Milutin Ignjatović, ugovorili izradu prostornog plana za prugu od Beograda do Kelebije⁴⁷.

U novembru 2015, na samitu "16+1" u Kini, potpisan je Okvirni sporazum o modernizaciji i rekonstrukciji deonice od Beograda do Stare Pazove i od Novog Sada do Subotice.⁴⁸

U julu 2016. Srpske železnice potpisale su⁴⁹ sa kompanjom Ruskih železnica RŽD internešnel aneks 3.1 ugovora o ruskom kreditu za gradnju pruge Stara Pazova - Novi Sad u dužini od 40 kilometara - jednog od tri dela srpskog dela pruge Beograd - Budimpešta. Saopštena vrednost radova za ovaj deo pruge bila je 338 miliona dolara, od toga 258 miliona bilo je namenjeno za izgradnju tunela i vijadukta.

U novembru 2016. između Srbije i kineske Eksim banke potpisan je Memorandum o razumevanju o finansiranju Projekta modernizacije i rekonstrukcije mađarskosrpske železničke veze na teritoriji Republike Srbije.

U novembru 2017. je svečano počela izgradnja dela pruge od Beograda do Stare Pazove u dužini od 34,5 kilometara. Radove na toj deonici izvode "China Railways International" i "China Construction

⁴⁵ <https://www.slobodnaevropa.org/a/30574362.html>

⁴⁶ <https://www.slobodnaevropa.org/a/30622158.html>

⁴⁷ http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/aktuelno/potpisan-prvi-ugovor-za-prugu-beograd-budimpesta_588868.html

⁴⁸ <https://www.istinomer.rs/analize/umesto-do-kraja-2015-radovi-pocinju-2017-godine/>

⁴⁹ <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/2386975/potpisan-ugovor-za-prugu-stara-pazova--novi-sad.html>

Company", a domaće firme, kako je saopšteno, u izvođenju radova i nabavci robe učestvovalaće do 46 odsto. Vrednost ugovora za ovaj deo pruge je 350,1 milion dolara.⁵⁰

Ujedno, u novembru 2017. potpisan je i aneks ruskog kredita za prugu Stara Pazova-Novi Sad, vredan 247,9 miliona dolara.⁵¹

U maju 2017, uzet kredit od 297,6 miliona dolara od kineske Eksim banke za deonicu Beograd - Stara Pazova.^{52 53}

Ministarka građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Zorana Mihajlović potpisala je u julu 2018. komercijalni ugovor za izgradnju treće deonice brze pruge Beograd-Budimpešta na teritoriji Srbije, od Novog Sada do Subotice, vredan 943 miliona evra.⁵⁴

U januaru 2019, tokom posete ruskog predsednika Vladimira Putina Beogradu, Javno preduzeće Infrastruktura železnice Srbije potpisalo je ugovor sa Ruskim železnicama (RŽD International) o izvođenju radova na elektrotehničkoj infrastrukturi za prugu na deonici Stara Pazova - Novi Sad.⁵⁵

U aprilu 2019. potpisan je Ugovor o finansiranju modernizacije i rekonstrukcije deonice brze pruge Beograd – Budimpešta, od Novog Sada do Subotice, u dužini od 108,2 kilometra, sa kineskom Eksim bankom, kojeg je potpisao srpski ministar finansija Siniša Mali.⁵⁶

Mesec dana kasnije, u maju 2019, u Skupštini Srbije donet je Zakon o potvrđivanju ugovora o zajmu za ovaj kredit Eksim banke u iznosu od 988,4 miliona dolara, sa kamatnom stopom od 2 odsto, grejs periodom od pet godina i nakon toga periodom otplate od 15 godina. Ukupna vrednost komercijalnog ugovora za izgradnju ove deonice iznosi 1,16 milijardi dolara.⁵⁷

⁵⁰ <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/2953619/svecani-pocetak-radova-na-pruzi-beograd-budimpesta.html>

⁵¹ http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/potpisan-aneks-ruskog-kredita-za-prugu-stara-pazova-novi-sad_870310.html

⁵² http://www.rtv.rs/sr_ci/ekonomija/aktuelno/za-prugu-beograd-budimpesta-zajam-od-297-miliona-evra_824896.html

⁵³ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2017/2320-17.pdf>

⁵⁴ <http://rs.n1info.com/Biznis/a402116/Potpisan-ugovor-za-108-km-pruge-Novi-Sad-Subotica.html>

⁵⁵ <https://www.slobodnaevropa.org/a/29980934.html>

⁵⁶ <https://infrazs.rs/2019/04/?jezik=lat>

⁵⁷ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2019/1635-19-lat.pdf>

Fakti

Dužina pruga je 350 kilometara, od čega 184 km na teritoriji Srbije i 166 u Mađarskoj. Prva deonica, od Beograda do Stare Pazove, duga je 34,5 kilometara a vrednost ugovora za ovaj deo pruge je 350,1 milion dolara. Finansira se kineskim kreditom. Druga deonica, od Stare Pazove do Novog Sada, duga je 40,4 kilometra i "pokrivena" je ruskim kreditima - 337,6 miliona dolara od 2016⁵⁸, pa je potom potpisan aneks u vrednosti od 296,7 miliona dolara u novembru 2017⁵⁹, a u junu 2019. zatražen je novi kredit za ovu deonicu, od 172,5 miliona evra. Na sajtu Ministarstva stoji podatak o vrednosti ugovora od 585.466.378,12 USD. Treća deonica, od Novog Sada do Subotice, duga je 108,2 kilometra i finansira se iz kineskog kredita. Ukupna vrednost izgradnje ove deonice je 1,16 milijardi dolara.

⁵⁸ <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/2386975/potpisan-ugovor-za-prugu-stara-pazova--novi-sad.html>

⁵⁹ http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/potpisan-aneks-ruskog-kredita-za-prugu-stara-pazova-novi-sad_870310.html

Kako je izbegnut tender za „Prokop“

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 poziv⁶⁰ „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 investitora⁶¹.

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“.

U [odgovoru na ukazivanje](#) „Transparentnosti Srbije“ i „Koalicije za nadzor javnih finansija“ da je prilikom izbora privatnog partnera koji će dobiti pravo da izgradi zgradu železničke stanice „Beograd centar“, parkinga i prateće komercijalne sadržaje u okviru Prokopa prekršen Zakon o javno privatnom partnerstvu i koncesijama, Republička direkcija za imovinu se pozvala na odredbe dva druga zakona. Međutim, kao što pokazuje analiza tih propisa, u pitanju su odredbe koje se uopšte ne mogu primeniti na ovaj slučaj.

Tako se, između ostalog, RDI poziva na to da je Vlada odlučila da je reč o „projektu od značaja za Republiku Srbiju“, na osnovu norme koja se odnosi na situacije kada se vrši prenamena poljoprivrednog zemljišta u građevinsko, iako je ovde nesumnjivo reč o građevinskom zemljištu. RDI takođe tvrdi da je na osnovu člana 100. Zakona o planiranju i izgradnji i člana 15. Zakona o javnoj svojini, mogla da otuđi

⁶⁰ <http://www.rdi.gov.rs/doc/oglas/BEOGRAD%20CENTAR%20%20Oglas%2016.07.2019..pdf>

⁶¹ <https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/javna-prezentacija-urbanistickog-projekta-za-izgradnju-objekta-zeleznicke-stanice-parkinga>

zemljište u javnoj svojini bez javnog nadmetanja, iako upravo ove norme upućuju na obavezu sprovođenja postupka javno-privatnog partnerstva.

Za realizaciju ovog projekta je Republička direkcija za imovinu imala dve mogućnosti – da sprovede objedinjeni postupak javno-privatnog partnerstva, ukoliko su za to ispunjeni uslovi (dugoročna saradnja javnog i privatnog partnera), ili da sprovede više odvojenih postupaka koji su uređeni zakonima Republike Srbije – npr. jedan za nabavku radova izgradnje železničke stanice i drugi za prodaju građevinskog zemljišta za izgradnju komercijalnih objekata. Umesto toga, opredelila se za to da sprovede postupak koji nije uređen ni jednim pravnim aktom („javni poziv za prikupljanje pisama o zainteresovanosti“), a koji nije obezbedio adekvatan nivo transparentnosti, gde kriterijumi za odabir ponuda nisu bili precizno utvrđeni i u kojem nije postojala mogućnost zaštite prava zainteresovanih partnera niti zaštite javnog interesa.

Zbog ovih nezakonitosti, Koalicija za nadzor javnih finansija i Transparentnost Srbija uputili su Republičkom javnom tužilaštvu inicijativu za pokretanje postupka za utvrđivanje ništavosti ugovora o izgradnji železničke stanice „Prokop“, parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja. Naime, ugovor zaključen na osnovu nepostojeće, nezakonite procedure apsolutno ništav u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima.

Međutim, u martu 2021, Više tužilaštvo u Beogradu odbacilo je ovu [inicijativu](#) bez obrazloženja. Naime, VJT je samo [saopštilo](#) da je "našlo da nema osnova za postupanje... po podnetoj inicijativi i osnova za podnošenja tužbe u parničnom postupku".