



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia



JAVNE NABAVKE I JAVNO PRIVATNA PARTNERSTVA – IZMEĐU SOLIDNIH PROPIISA I LOŠE PRAKSE

T R A N S P A R E N T N O S T S R B I J A

2021



JAVNE NABAVKE I JAVNO PRIVATNA PARTNERSTVA – IZMEĐU SOLIDNIH PROPISA I LOŠE PRAKSE

T R A N S P A R E N T N O S T S R B I J A

Maj, 2021

Transparentnost Srbija

Beograd

www.transparentnost.org.rs



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

Izradi ovog izveštaja su doprineli:

Nemanja Nenadić, Zlatko Minić, Miloš Đorđević, Saša Varinac, Zlata Đorđević, Radmilo Marković, Aleksandra Ajdanić i Dušan Vasiljević

Priprema publikacije: Mihailo Bošković

JAVNE NABAVKE I JAVNO PRIVATNA PARTNERSTVA
– IZMEĐU SOLIDNIH PROPISA I LOŠE PRAKSE

Izdavač:
Transparentnost Srbija, 2021.

Štampa:
Unagraf

ISBN:

SADRŽAJ

O PROJEKTU	7
GLAVNI ZAKLJUČCI	8
GLAVNI UOČENI NEDOSTACI U NOVOM ZAKONU O JAVNIM NABAVKAMA	10
Novi Zakon o javnim nabavkama	10
Visoko određeni pragovi do kojih se Zakon ne primenjuje	10
Poseban akt naručioca	11
Dopuna ponuda	11
Primena pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva	11
Podaci o izvršenju ugovora	12
Izmene ugovora o javnoj nabavci	13
Izmene ugovora zaključenih po odredbama prethodnog Zakonu o javnim nabavkama	14
Upravni spor u javnim nabavkama	14
EVROPSKE INTEGRACIJE	15
Šta su prioriteti za EU?	15
Javne nabavke u Akcionom planu za Poglavlje 23	16
PODACI O PRIMENI NOVOG ZAKONA	19
Statistički podaci o primeni Zakona	19
Izveštaj o sprovedenom monitoringu KJN	20
Krivična odgovornost u oblasti javnih nabavki	21
Gonjenje Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom u 2020	21
NABAVKE U VEZI SA COVID - 19	23
MEĐUDRŽAVNI SPORAZUMI	24
GLAVNE PREPORUKE U VEZI SA JAVNIM NABAVKAMA	25
JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA	27
Direktiva	27
Preporuke za unapređenje javno-privatnih partnerstava i koncesija	28
RAZMATRANJE POJEDINIH SLUČAJEVA	32
Analiza javne nabavke Direktorata za radijacionu i nuklearnu bezbednost i sigurnost - "Zelena Srbija"	32
Korupcija u železničkim preduzećima	38
Sprovođenje JPP - nadzor: Aerodrom "Nikola Tesla" i Beograd na vodi	39
Javna nabavka putničkih vozila do 1300 kubika	42
Poziv za odlaganje	42
Podaci koji izazivaju sumnju u poštovanje načela javnih nabavki	45
Analiza relevantnih podataka o sličnim nabavkama	45
Šta govore podaci iz tabele?	47

Šta mogu biti sledeći koraci?_____	47
Zakon o posebnim postupcima_____	48
Primena Zakona o posebnim postupcima_____	49
Respiratori_____	50
Analiza javne nabavke - Uprava za zajedničke poslove pokrajinskih organa - zakup dva vozila_____	52
Šta je problem sa ovom nabavkom?_____	53
Zbog čega ova javna nabavka nije ekonomična? _____	54
Javna nabavka 23 vozila Ministarstvo prosvete_____	55
Šta je problem sa ovom nabavkom?_____	56
Javna nabavka od firme ministarkinog supruga _____	58
Nezakonito odabran partner za izgradnju stanične zgrade na Prokopu_____	59
Direkcija za imovinu obmanjuje javnost u vezi sa Prokopom_____	60
Inicijativa za utvrđivanje ništavosti ugovora o Prokopu_____	61
Tužilaštvo bez obrazloženja odbacilo inicijativu u vezi sa Prokopom_____	61
MUP – vozila sa posebnim specifikacijama_____	62
Pruga Beograd-Budimpešta_____	62
Najave - "kineske" deonice_____	63
Najave - "ruske" deonice_____	64
Pruga u Mađarskoj: Skrivanje podataka i problemi sa Evropskom komisijom_____	64
Sled događaja _____	65
Fakti_____	66
Javna nabavka tehničkih i savetodavnih usluga za projekat beogradskog metroa _____	66
Tok postupka javne nabavke_____	67
Analiza dodatnog uslova kadrovskog kapaciteta_____	67
Zaključak _____	69
Javne nabavke i javno privatna partnerstva u 15 projekata finansiranih iz kineskih kredita_____	69
Izgradnja mosta Zemun – Borča sa pripadajućim saobraćajnicama (Pupinov most)_____	70
Izgradnja pruge Beograd – Budimpešta (Deonice Beograd centar – Stara Pazova i Novi Sad – Subotica – Kelebija)_____	71
Novi Beograd – Surčin (Deo Koridora 11)_____	72
Fruškogorski koridor_____	72
Obrenovac – Ub i Lajkovac – Ljig (Deo Koridora 11)_____	73
Surčin – Obrenovac (Deo Koridora 11)_____	73
Preljina – Požega (Deo Koridora 11)_____	74
Izgradnja obilaznice oko Beograda – Sektora B (Sekcije B4, B5 i B6) _____	74
Beogradski metro_____	74
Revitalizacija blokova B1 i B2 u TE „Kostolac B“_____	75
Izgradnja bloka B3 u TE „Kostolac B“_____	75
Toplovod Obrenovac – Novi Beograd_____	76
ALL IP projekat_____	76
Bezbedan grad_____	77
Pametni gradovi_____	77

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 nacrtu 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.

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 zaobilazanjem 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 činoci negativno su se odrazili i na konkurenciju u javnim nabavkama. Konkurencija se takođe narušava kroz postavljanje diskriminatorskih 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 nabav-

kom“ 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 nekažnenih 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 Srbije 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 naručioci, dakle i ministarstva, republička javna preduzeća, direkcije, agencije i svi drugi javni entiteti sa velikim 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 „oprošteno“ 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 zloupotrebjavaju) 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.

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://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_predlozi_za_dopunu_tri_podzakonska_akta_za_prime-nu_Zakona_o_javnim_nabavkama.pdf

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 naručiocima 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. Ponudjači 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 ponudjača), 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

Naručiocima 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 naručiocio koji nisu korisnici budžeta, kao što su javna preduzeća, a koja su upravo najveći naručiocima 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 naručiocio 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.

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 ograni-

čenje 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 – pomenu tim Zakonom o zaštiti konkurencije.

EVROPSKE INTEGRACIJE

Šta su prioriteta 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

nju 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 plana 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.

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 Zakon 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 umanjavanja 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 sprovode 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, 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 Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Međutim, prema raspoloživim podacima, umesto izrade posebnih metodologija za razne oblasti, pripremana je jedna, koja bi

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

⁶ <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26471/polugodisnji-izvestaj-pregovacke-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>

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 pri-

stupu 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 reviziranog 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“. 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 naručiocima 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 naručioci 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 ugo-

vora 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 iznosila 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%.

U 2020. godini zaključeno je ukupno 2.779 okvirnih sporazuma što je za 3% manje nego u 2019. godini. Primenom starog za-

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

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

kona 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%).

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 KJN

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 četvero 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. sarađivala 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 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 polovima 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 neobjavljanja 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.

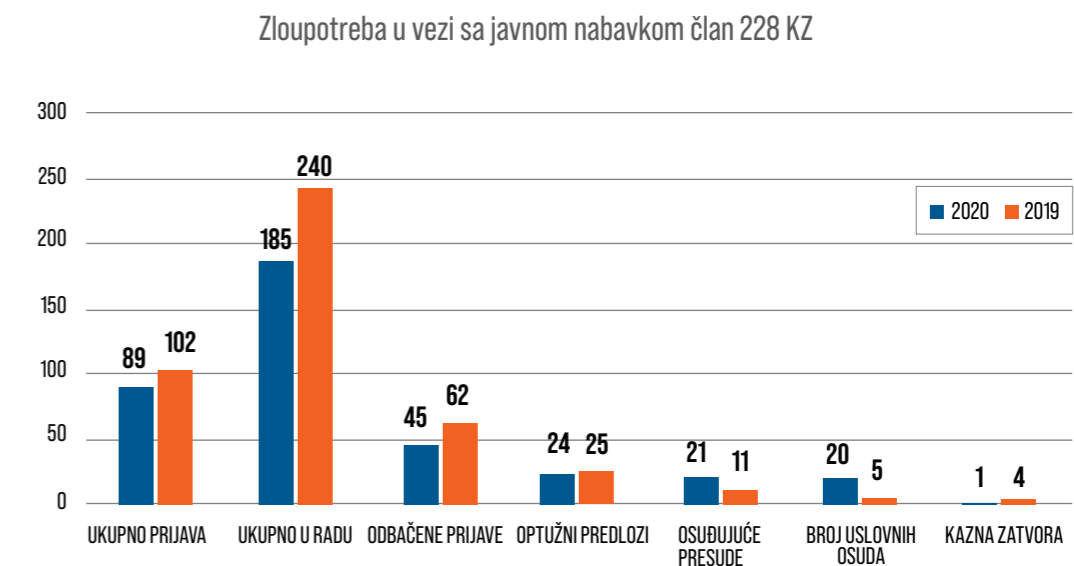
Monitoring izveštaj je objavljen samo na veb-sajtu Narodne skupštine, koja o njemu još uvek nije raspravljala (uopšte nije objavljen na sajtu Kancelarije). Iako je reč o veoma obimnom dokumentu, on je objavljen kao nepretraživi skenirani dokument.

Krivična odgovornost u oblasti javnih nabavki

Postoji nekoliko vrsta mera koje se mogu izreći zbog kršenja pravila javnih nabavki. Krivični zakonik prepoznaje, od 2012. godine, posebno krivično delo – zloupotreba u vezi a javnom nabavkom - koje se razvilo iz opšteg koncepta zloupotrebe službenog položaja. Odgovorno lice u preduzeću ili preduzetnik, koji podnese ponudu

na osnovu lažnih podataka, dogovori se sa drugim ponuđačima ili preduzme druge nezakonite radnje s ciljem uticaja na odluku naručioca, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina. Na sličan način, kazna će se izreći odgovornom licu naručioca koje zloupotrebom položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem svojih ovlašćenja ili neispunjavanjem svoje dužnosti krši zakon ili druge propise o javnim nabavkama i na taj način prouzrokuje štetu javnim sredstvima. Kada je procenjena vrednost javne nabavke veća od 150 miliona dinara (skoro 1,27 miliona evra) - bez obzira na to kolika je stvarna šteta - kazna će biti veća (od jedne do 10 godina). U Zakonu o javnim nabavkama postoji čitav niz prekršaja, ali oni nikada nisu sankcionisani u periodu 2013 - 2020, zbog neusklađenosti odredbi ZJN i Zakona o prekršajima u tom periodu. Kršenje pravila integriteta takođe može predstavljati osnov za disciplinske mere protiv državnih službenika, ali ne postoje podaci o tome da li su takve mere primenjene. Dakle, uprkos tome što mere postoje i mogu biti srazmerne i odvratajuće, učestalost njihove primene je nedovoljna za odvratanje od prekršaja.

Gonjenje zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom u 2020



Grafikon broj 1: gonjenje krivičnog dela „Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom“ u 2019. i 2020.

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

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

Za krivično delo Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom (član 228 Krivičnog zakonika) u 2020. prijavljeno je 89 lica, što je smanjenje za 17,75% prijavljenih u odnosu na 2019, kada je prijavljeno bilo 102 osobe. Kada se dodaju nerešene prijave iz ranijeg perioda (96), Tužilaštvo za organizovani kriminal i posebna odeljenja u četiri viša javna tužilaštva imala su ukupno u radu krivične prijave protiv 185 lica (240 u 2019.)

Javni tužioci zahtevali su prikupljanje potrebnih obaveštenja u 65 slučajeva, dok su dokazne radnje preduzeli u 57 slučajeva. Odbačene su prijave protiv 45 lica (62 u 2019), to jest, jedna četvrtina svih prijava koje su tužioci imali u radu u 2020. Na kraju godine ostalo je još 84 nerešenih prijava, od čega 30 u samim tužilaštvima, a ostalo kod drugih organa. Naredbe o sprovođenju istrage su davane retko – dva puta u 2020, uz još jednu izdatu u ranijem periodu.

Broj optužnih predloga bio je sličan kao i godinu dana ranije (24, odnosno 25), od čega su dva takva optužna akta doneta nakon sprovedene istrage.

Sudovi su izrekli ukupno 21 osuđujuću presudu, a u svim slučajevima osim jednog je izrečena uslovna osuda. Iako je broj osuda za ovo krivično delo i dalje veoma mali, to je gotovo duplo povećanje broja izrečenih presuda u odnosu na 2019. godinu, kada je izrečeno 10 osuđujućih i jedna oslobađajuća presuda.

Naročito je zanimljiva činjenica da, prema izveštajima tužilaštava, za ovo krivično delo nije bila izrečena mera oduzimanja imovinske koristi po članu 91. i 92. Krivičnog zakonika, iako je reč o imovinskom krivičnom delu.

Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije u Kraljevu je u 2020. imalo 19 prijava za krivično delo Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, a u radu je bilo ukupno 37 prijava. Od toga, 32 prijave su podneli oštećeni, a pet ostala lica. Protiv 6 lica odbačena je krivična prijava, zbog nepostojanja osnova

sumnje. Nije bilo odbačaja po osnovu primene načela oportuniteta.

Protiv 13 lica su podneti optužni predlozi. Doneto je 12 osuđujućih presuda, od čega 6 presuda zbog krivičnog dela iz člana 228. stav 1 KZ (koje se odnosi na davanje lažnih podataka u postupku javne nabavke ili zaključivanje nedozvoljenih sporazuma među ponuđačima)¹⁴. Prema 11 lica izrečena je uslovna osuda, a u svim slučajevima je utvrđena kazna zatvora u trajanju od 6 meseci.

Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije u Novom Sadu je u 2020. podneto je 8 krivičnih prijava za ovo krivično delo. Šest se odnosi na odgovornost predstavnika ponuđača, a dve krivične prijave na zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom čija je vrednost bila procenjena na više od 150 miliona dinara. Među prijavljenima za ovo krivično delo je 11 direktora.

Oštećeni su podneli 7 krivičnih prijava, a jedno MUP. Šest se odnosi na zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom u oblasti privrede, jedna iz oblasti zdravstva i jedna na oblast prosvete. Jedna krivična prijava je odbačena, dok su druge bile u postupku provere.

Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije u Beogradu je u 2020. formiralo 9 predmeta za ovo krivično delo, od čega su krivične prijave u šest slučajeva odbačene. U dva predmeta se sprovode dokazne radnje, a u jednom je podnet zahtev za prikupljanje potrebnih obaveštenja. Ovom tužilaštvu je dve krivične prijave podneo MUP; četiri fizička lica, jednu Ministarstvo kulture, dok su dve bile anonimne. Tri prijave se odnose na zloupotrebe ponuđača, a dve na zloupotrebe predstavnika naručilaca.

Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije u Nišu je u 2020. podneto je 12 krivičnih prijava protiv 28 lica. Optužni predlozi su tokom iste godine bili podneti protiv osmoro, i isto toliko je bilo i osuđenih.

¹⁴ „Ko u vezi sa javnom nabavkom podnese ponudu zasnovanu na lažnim podacima, ili se protivno zakonu dogovara sa ostalim ponuđačima, ili preduzme druge protivpravne radnje u nameri da time utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.“

NABAVKE U VEZI SA COVID - 19

Ni jednim od akata koji su donošeni bilo tokom vanrednog stanja, ili nakon njega, nisu stavljeni 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 sprovelo 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 2020¹⁵, 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

¹⁵ <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

ja organizacija civilnog društva i novinara da pribave dokumente koji se odnose na javne nabavke medicinske opreme i materijala, naručiocu 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 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 poštovana¹⁶.

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 „Al-

strom“ 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

¹⁶ <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-zakonitost-nabavke-opreme-za-ko-vid-bolnice>

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 Mihajlović je 16. oktobra 2020. izjavila da je vrednost „zajedničkih projekata“ Srbije i Kine oko 9 milijardi evra¹⁷.

GLAVNE PREPORUKE U VEZI SA JAVNIM NABAVKAMA

Radi smanjenja rizika od korupcije u javnim nabavkama, kao i radi unapređenja konkurencije predlažemo sledeće prioritne mere i aktivnosti:

1. Budući da su izmene Zakona o javnim nabavkama planirane za kraj 2021. godine, radi realizacije mera iz Medijske strategije i pratećeg Akcionog plana, tu priliku treba iskoristiti da se otklone svi nedostaci u Zakonu koji su do sada uočeni, a ne samo oni koji se odnose na uređenje postupka nabavke medijskih usluga. To između ostalog podrazumeva:
- Povećanje broja i kvaliteta informacija koje će biti objavljene na Portalu javnih nabavki, uključujući i one koje se odnose na izvršenje ugovora, kao i na nabavke

na koje se zakon ne primenjuje, broja ponuda po postupku nabavke, te povezivanje sa bazama koje se vode kod drugih organa radi celovitijeg uvida o javnim nabavkama i njihovim efektima

- Vraćanje obaveze (postojala u ZJN iz 2012) da se objavljuju konkursna dokumentacija i mišljenja KJN za pregovaračke postupke bez objavljivanja javnog poziva
- Uvođenje obaveze za izradu metodologije na osnovu koje će Ministarstvo finansija pratiti izvršenje ugovora o javnim nabavkama, kako bi obuhvat i kvalitet tog nadzora bili što veći i kako bi se ozbebedilo objavljivanje ishoda nadzora
- Preciziranje u Zakonu pitanja koja se uređuju Pravilnikom koji se odnosi na

¹⁷ <http://rs.n1info.com/Biznis/a428300/Mihajlovic-Vrednost-projekata-s-Kinom-9-milijardi-evra.html>

monitoring Kancelarije za javne nabavke, kako bi obuhvat monitoringa bio što veći a obaveze KJN preciznije definisane i obezbeđivanja pravovremene javnosti informacija o sprovedenom monitoringu

- Uvođenje obaveze da KJN izradi model internog akta naručioca, kako bi se dala prilika naručiocima da obuhvate sve bitne aspekte javnih nabavki koje Zakon u dovoljnoj meri uredio i sprovedenje monitoringa nad primenom pravila o donošenju internog akta
- 2. Prekid prakse da se ugovori o nabavkama zaključuju na bilo koji drugi način osim primenom Zakona o javnim nabavkama. To podrazumeva nekoliko aktivnosti:
 - Prekid prakse donošenja posebnih zakona koji uspostavljaju posebna pravila nabavki za jedan projekat ili jednu vrstu projekata (npr. linijska infrastruktura, državna stanogradnja), ukidanje postojećih zakona te vrste i razmatranje efekata njihove primene
 - Prekid prakse da se kroz međudržavne sporazume direktno ugovara ili predviđa mogućnost za isključenje primene Zakona o javnim nabavkama. Alternativno : Uspostavljanje obaveze da se u pregovorima koji prethode zaključivanju ugovora sa stranim državama, međunarodnim organizacijama i finansijskim institucijama pregovarači Vlade Srbije zalažu za primenu domaćih antikorupcijskih propisa i obaveze da obrazlože na koji način eventualno ugovorena odstupanja od primene domaćih propisa doneti korist koja je veća od štete
 - Objavljivanje svih ugovora koji su zaključeni uz primenu međudržavnih sporazuma, a bez primene Zakona o javnim

nabavkama i informacija o praćenju realizacije tih ugovora

3. Objavljivanje svih informacija o nabavkama koje su u vezi sa pandemijom COVID – 19, sprovedenje monitoringa i revizije nabavki koje su sprovedene bez primene Zakona, počev od 15. marta 2020, odnosno nabavki koje su sprovedene po posebnim pregovaračkim postupcima bez objavljivanja javnog poziva počev od 1. jula 2020. i objavljivanje nalaza monitoringa, odnosno revizije
4. Proaktivno postupanje javnih tužilaštava kako bi se ispitalo postojanje krivične odgovornosti u slučajevima gde nisu poštovana pravila javnih nabavki
5. Nastavak prakse revizija svrsishodnosti Državne revizorske institucije u oblasti javnih nabavki i praćenje postupanja po do sada objavljenim revizijama
6. Jačanje kapaciteta organa koji sprovode javne nabavke, kao i organa koji su nadležni za praćenje, kontrolu, nadzor, reviziju, preispitivanje i gonjenje prekršilaca, tako da omoguće optimalni nivo nadzora i pravilno razlikovanje legitimnih zahteva konkursne dokumentacije od diskriminacije ponuđača.
7. Organizovanje javnog slušanja od strane resornog odbora Narodne skupštine i nacionalnog ogranka GOPAC radi sagledavanja rezultata sprovedenog nadzora i podrške organima koji treba da ga vrše.
8. Planiranje svih prioritetnih aktivnosti za suzbijanje korupcije u javnim nabavkama u okviru Operativnog plana za suzbijanje korupcije u javnim nabavkama (koji se donosi na osnovu AP za poglavlje 23), uz uključivanje svih relevantnih institucija u taj proces

JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA

Iako se kod javno-privatnih partnerstava u Srbiji pokazuju još veći problemi nego kod samih javnih nabavki, aktuelni planski dokumenti predviđaju izmene ovih propisa isključivo u svrhu harmonizacije sa relevantnim direktivama EU. Stoga ćemo prvo sagledati koje bi koristi moglo da donese to usaglašavanje a zatim ukazati na pojedina druga pitanja koja bi trebalo urediti radi smanjenja rizika od korupcije u ovoj oblasti.

Direktiva

Evropski parlament i Savet Evropske Unije su, 26. februara 2014. godine, doneli Direktivu 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesiji¹⁸. Cilj donošenja ove Direktive je koordinacija zakona i drugih propisa država članica koje se primenjuju na neke postupke koncesije, odnosno stvaranje odgovarajućeg, uravnoteženog i fleksibilnog pravnog okvira za dodelu koncesija koji bi osigurao efikasan i nediskriminišući pristup tržištu svim privrednim subjektima EU, kao i pravnu sigurnost koja daje prednost javnim ulaganjima u infrastrukturne i strateške usluge za građane. Posebna pažnja posvećena je pobošljanju mogućnosti pristupa malim i srednjim preduzećima tržištima koncesija.

Kao osnovna načela Direktive navode se načelo slobodnog upravljanja javnih vlasti, načelo jednakog postupanja, nediskriminacije i transparentnosti. Propisano je da se Direktiva odnosi samo na koncesije čija

je vrednost jednaka ili veća od 5 350 000 evra, prag koji se revidira na svake 2 godine¹⁹. Pored tog izuzetka, Direktiva ima i nekoliko drugih, i to u oblasti voda, elektronskih komunikacija, vazdušnog transporta, aktivnosti koje su direktno izložene konkurenciji, kockanja i klađenja.

Jedna značajnija novina, na nivou EU, koja se pojavljuje u ovoj Direktivi odnosi se na tzv. e-nabavke, i glasi da dokumentacija u vezi sa postupkom dodele čiji je cilj zaključivanje ugovora o koncesiji mora biti dostupna u elektronskoj formi. Član 34. Direktive propisuje da javni naručioci i naručioci putem elektronskih sredstava omogućavaju neograničen, potpuno neposredan i besplatan pristup dokumentaciji o koncesiji od dana kada objave obaveštenje o koncesiji, ili ako obaveštenje ne sadrži poziv za podnošenje ponuda, od dana kada je poslat poziv za podnošenje ponuda. Cilj koji se ovom merom želi postići je, u skladu sa članom 74. preambule, da se znatno pojednostavi objavljivanje koncesija i povećava efikasnost, brzina i transparentnost postupka dodeljivanja koncesija. Navodi se da bi elektronski oblici informisanja i komunikacije mogli postati standardni oblici komunikacije i razmene informacija u postupcima dodele koncesije, jer uveliko povećavaju mogućnosti privrednih subjekata da učestvuju u postupcima dodele koncesija. Još jedna novina koju Direktiva uvodi jeste određena vrsta standardnih obrazaca za koncesije, što bi trebalo da

¹⁸ Direktiva 2014/23/EU Evropskog Parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. o dodeli ugovora o koncesiji

¹⁹ Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/1827 od 30. oktobra 2019. o izmeni Direktive 2014/23 / EU Evropskog parlamenta i Saveta u pogledu praga za koncesije

olakša sprovođenje postupka u različitim oblastima²⁰.

Kako je Republika Srbija otvorila pregovore sa Evropskom Unijom u pogledu Poglavlja 5, koje se odnosi na javne nabavke, ali tematski pokriva i JPP i koncesije i pošto Srbija ima obavezu usaglašavanja svojih propisa sa pravnim okvirom EU, očekuje se da će izmene i dopune Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama („Sl. Glasnik RS”, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016) doneti usklađivanje sa pomenutom Direktivom.

Usklađivanje je već bilo planirano, i to u dva koraka, tokom 2017. godine. U prvom bi bile identifikovane neusaglašenosti Zakona sa pravnim okvirom EU, a naročito sa Direktivom. Takođe je bilo planirano za taj period da se identifikuju drugi zakoni kojima se uređuju oblasti, kao što su: saobraćaj, energetika i drugi koji su od značaja za koncesije i javno-privatno partnerstvo, kao i utvrđivanje njihove usklađenosti sa odredbama Direktive. U drugom koraku je bilo planirano da se, na osnovu prethodno sprovedenih analiza, izvrše izmene Zakona o JPP i koncesijama, čime bi se postigla potpuna harmonizacija sa EU pravom. Isto je planirano da se učini i sa sektorskim zakonima, ali do ovih izmena nije došlo.

Pomenuto elektronsko objavljivanje dokumentacije koncesije neće biti novina za naš Zakon, s obzirom da je takva obaveza već propisana za projekte vrednosti preko 5 miliona evra (Direktiva ima čak i malo viši prag primene). Nešto čemu će biti posvećena veća pažnja prilikom usklađivanja jesu pravila za izmenu ugovora kao i za slučaj nepredviđenih okolnosti. Konvencija takođe propisuje da su države članice dužne da obezbede praćenje nad primenom pravila o dodeli ugovora o koncesiji, da su o tome dužne da obaveštavaju javnost, kao i da Evropska Komisija može da zatraži izveštaj o praćenju na svake 3 godine. S obzirom na sadržinu same Direktive i postojeće propise Republike Srbije koji uređuju ovu oblast, čini se da usklađivanje neće

voditi krupnijim promenama Zakona o JPP i koncesijama, izuzev u pogledu obaveštavanja javnosti o praćenju sprovođenja ugovora. Međutim, sam proces izmena zakona treba iskoristiti da se otklone drugi nedostaci koji su uočeni u praksi.

Preporuke za unapređenje javno-privatnih partnerstava i koncesija

Imajući u vidu promene do kojih će doći sa usklađivanjem sa pravom EU, kao i nalaze istraživanja o aktuelnom pravnom okviru²¹, probleme koje su identifikovale druge institucije i analizu pravnog okvira u zemljama regiona²², Transparentnost Srbija, pritom deleći mišljenje o neophodnim usklađivanjima sa pravom EU, daje sledeće ključne preporuke za dopunu propisa koji se odnose na javno – privatna partnerstva i koncesije:

1. Omogućavanje većeg učešća građana u donošenju odluka o planiranju javno-privatnih partnerstava i u praćenju njihove realizacije. Za ostvarivanje ovog cilja potrebno je da postoji propisana:

- obaveza izrade i objavljivanja godišnjeg ili višegodišnjeg plana koncesija i drugih javno-privatnih partnerstava (poput plana javnih nabavki);
- obaveza organizovanja javne rasprave o planu i/ili o pojedinačnim projektima JPP pre nego što počne postupak izbora privatnog partnera uz mogućnost da se na osnovu predloga i primedaba sa javne rasprave plan izmeni;
- obaveza praćenja sprovođenja ugovora o JPP i prikupljanja informacija od zainteresovanih lica;
- proširenje pojma uzbuđivača, tako da pored korisnika usluga koje pružaju organi vlasti, obuhvati i korisnike usluga privatnog partnera koji sprovodi proje-

kat JPP i zajedničkog preduzeća;

- obaveza da se u sklopu praćenja stanja u oblasti na primeren način prikupe informacije o efektima sprovođenja ugovora o JPP i ostvarivanju svrhe zbog koje je pokrenuto javno-privatno partnerstvo (npr. ankete korisnika usluga).

2. Povećanje transparentnosti kod javno – privatnih partnerstava i koncesija, što uključuje:

- Propisivanje normi o javnosti podataka i registra javnih ugovora zakonom;
- unapređivanje Registra javnih ugovora, u kojem će biti objavljeni svi ugovori o javno – privatnom partnerstvu i izveštaji o njihovom sprovođenju;
- proširenje kruga informacija koje se objavljuju o postupku javne nabavke koji prethodi zaključenju ugovora o JPP (u vezi sa izmenama Zakona o javnim nabavkama);
- zabranu da budu označene kao tajne odredbe ugovora ili delovi drugih dokumenata u kojima se propisuju ili obrazlažu obaveze javnog partnera;
- podvođenje zajedničkih preduzeća formiranih u okviru javno-privatnog partnerstva, pod pojam „organa vlasti” u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (što omogućava kontrolu korišćenja javnih resursa, a čime se ne dira u mogućnost uskraćivanja pojedinih informacija, kako konkurenti na tržištu ne bi saznali poslovne tajne preduzeća);
- uključivanje informacija o planiranim javno-privatnim partnerstvima i realizaciji postojećih u budžetske dokumente (pre svega, Fiskalna strategija), kako bi se sagledali efekti ovih ugovora na javne prihode i javne rashode.

3. Jačanje efikasnosti nadzora nad planiranjem javno – privatnih partnerstava i izvršenjem ugovornih obaveza privatnog partnera;

- Propisivanjem nadležnosti Narodne skupštine kod odobravanja JPP i kon-

cesija sa veoma dugim rokom trajanja ili onih koje obuhvataju javnu imovinu velike vrednosti;

- propisivanjem obaveze Vlade i/ili Komisije da periodično izveštavaju Narodnu skupštinu o sprovođenju ugovora o javno – privatnom partnerstvu i obaveze Narodne skupštine da ove izveštaje razmotri u određenom roku i donese zaključke u vezi sa tim;
- propisivanje organa koji će biti nadležan za nadzor nad primenom ugovora (Komisija za JPP ili drugo telo);
- preciziranje pravila o sukobu interesa u vezi sa javno-privatnim partnerstvima, budući da opšta pravila koja se odnose na javne funkcionere i javne službenike ne obuhvataju sve bitne aktere (npr. angažovane savetnike), a da, s druge strane, pravila iz Zakona o javnim nabavkama, nisu u potpunosti adekvatna za javno-privatna partnerstva;
- propisivanje minimalnih elemenata nadzora tako da obuhvati ne samo pravne i finansijske pokazatelje već i druge podatke koji govore o ostvarivanju ciljeva projekta (npr. broj korisnika usluga);
- propisivanje obaveze sprovođenja konkurentnog postupka uz primenu normi ili makar načela iz Zakona o javnim nabavkama, za nabavke koje sprovodi zajedničko preduzeće formirano u okviru projekta javno – privatnog partnerstva.
- uvođenje pravila koja bi obezbedila da se o planovima javno-privatnih partnerstava i/ili pojedinačnih projekata izjasni i Fiskalni savet, iz ugla svojih nadležnosti (npr. uticaj sprovođenja projekata na budžet u narednim godinama);
- preciziranje mogućnosti da Državna revizorska institucija, u sklopu revizije svrsishodnosti, razmatra sprovođenje ugovora o javno-privatnom partnerstvu, kao i inicijalne odluke o zaključenju ovog pravnog posla.

4. Propisivanje posebnih mera nadzora u slučajevima kada se antikorupcijski mehanizmi iz Zakona o javno-privat-

²⁰ New public procurement directives, Legal Flash - Cuatrecasas, Goncalves Pereira, 2014

²¹ Analiza rizika od korupcije u propisima o JPP - TS, 2017

²² Uporedna analiza pojedinih odredbi zakon o JPP i koncesijama u zemljama regiona - TS, 2017

nom partnerstvu ne primenjuju usled postojanja dozvoljenog izuzetka od primene tog zakona (npr. međudržavni ugovori) i izbegavanje takvih aranžmana, što uključuje:

- a. propisivanje obaveze pregovarača u ime Vlade pre zaključivanja međudržavnog sporazuma da zatraže da međunarodni ugovor sadrži klauzulu o primeni domaćeg prava o JPP i koncesijama;
- b. obavezu javnog partnera da objavi sve dokumente koji se odnose i na takvu JPP a za koje razlozi za tajnost nisu određeni posebnom odlukom;
- c. obavezu javnog partnera da sačini i objavi studiju o opravdanosti;
- d. obavezu javnog partnera da obezbedi konkurenciju u meri u kojoj je to moguće, odnosno da obavesti nadzorni organ i javnost o tome šta je preduzeo da bi se sprečilo nastupanje štetnih posledica zbog nepostojanja konkurencije.

5. Propisivanje kazni za slučajeve kršenja pravila o javno – privatnim partnerstvima, što između ostalog, obuhvata:

- a. preciziranje krivičnog dela koje se odnosi na zloupotrebe kod javnih nabavki i nedozvoljene dogovore ponuđača tako da obuhvati i sve slučajeve najozbiljnijih zloupotreba kod javno-privatnih partnerstava;
- b. krivične ili prekršajne kazne u slučaju zaključenja ugovora bez prethodno sprovedenog postupka;
- c. prekršajne kazne zbog nedostavljanja obaveznih ili posebno traženih dokumenata Komisiji za JPP;
- d. prekršajne kazne za propust da se objave obavezni dokumenti na sajtu javnog partnera/zajedničkog preduzeća i/ili dostave registru;

6. Unapređenje pravnog položaja Komisije za javno privatna partnerstva u smeru jačanja nezavisnosti, što obuhvata:

- a. jasno definisanje pravne prirode ovog tela, koja sada ne odgovara klasifikaciji organa i organizacija koje čine javni sektor Srbije. Komisija bi, s obzirom na nadležnosti koje ima trenutno, a naročito ako te nadležnosti budu proširene kao što je potrebno, mogla da bude obrazovana i kao nezavisni državni organ. U najmanju ruku, Komisija bi mogla biti obrazovana kao posebna upravno-stručna organizacija (poput Kancelarije za javne nabavke). Komisija bi mogla obavljati i druge srodne poslove;
- b. profesionalizacija rukovođenja Komisijom, smanjenje broja članova i napuštanje sadašnjeg koncepta koji Komisiju čini skupom predstavnika ministarstava i drugih organa koji takođe mogu biti zainteresovane strane kod pojedinačnih projekata JPP;
- c. omogućavanje rada Komisije u kontinuitetu time što mandat članova Komisije ne bi bio vezan za mandat Vlade ili Narodne skupštine (propisivanje petogodišnjeg mandata ako je reč o izboru u Skupštini, postavljanje službenika na položaju na osnovu sprovedenog konkursa, ukoliko to čini Vlada, preciziranje razloga i procedure za eventualno razrešenje člana Komisije). Iako ni po sadašnjem zakonu mandat u Komisiji ne prestaje odlaskom sa druge javne funkcije ili promenom vlasti, sam način imenovanja u Komisiju i status ovog tela dovode do takvih posledica u praksi;
- d. formiranje stručne službe Komisije koja bi joj pružala svu potrebnu pomoć u radu i omogućila veću nezavisnost u odnosu na Ministarstvo (privrede u ovom trenutku).

Pored ovih preporuka koje je formulisala Transparentnost Srbija, želimo da ukažemo na još neke: one koje su sadržane u Beloj knjizi FIC-a u okviru predloga za poboljšanje poslovnog okruženja²³, kao i one koje su nastale kao rezultat istraživanja Instituta za teritorijalni ekonomski razvoj u okviru studija „Transparentnost projekata

JPP u Srbiji²⁴ i „Unapređenje pravnog i institucionalnog okvira JPP u Srbiji²⁵“:

- Usklađivanje Zakona o JPP i koncesijama i drugih zakona, što se posebno odnosi na usklađivanje sa Zakonom o javnim nabavkama, Zakonom o budžet-skom sistemu i Zakonom o javnoj svojini;
- Oformiti i pokrenuti Program podrške za pripremu, ugovaranje i sprovođenje JPP projekata u Srbiji, čiji korisnici bi bili predstavnici kako javnog tako i privatnog sektora. Program bi mogao imati najmanje dve mere, od čega bi se jedna odnosila na edukaciju učesnika u procesu, a druga na pružanje stručnih tehničkih i pravnih savetodavnih usluga (npr. kroz dodelu vaučera za konsultantske usluge ali i putem drugih modaliteta);
- Povećati informisanost javnog i privatnog sektora o mogućnostima JPP modela, primerima dobrih i loših praksi, kao i informisanost javnosti o efektima JPP projekata. Uvesti kontinuiranu obuku predstavnika javnog sektora za rad u oblasti JPP, uvesti postupak sertifikacije javnih službenika za rad u oblasti JPP i obezbediti razmenu iskustava sa drugim zemljama sa iskustvima u ovoj oblasti;
- Bolja koordinacija između institucija koje se bave JPP-om (bolja koordinacija i racionalizirana saradnja svih rele-

vantnih JPP institucija sa predlagačima projekata na svim nivoima vlasti);

- Izbegavanje prakse da se iste Međunarodne finansijske institucije (IFI) uključe u podršku javnom partneru u pripremi JPP projekta i kasnije obezbede finansiranje projektom društvu;
- Promovisanje raspoloživih i zvanično odobrenih obrazaca ugovora pripremljenih u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, ali u potpunosti u skladu sa srpskim zakonodavstvom koje se primenjuje na ugovor o JPP-u, kao i ulaganje resursa u obuku partnera iz javnog sektora za uspešno upravljanje JPP projektom od njegovog početka do realizacije;
- Izmena i dopuna pravila Zakona o opštem upravnom postupku tako da se isključi ili ograniči primenljivost njegovih odredbi koje se odnose na „upravne ugovore“ na ugovore o JPP;
- Iskoristiti podršku Međunarodnih finansijskih institucija (IFI) za pripremu projekata i njihovo znanje o JPP-ovima. Resursi Evropske investicione banke (EIB), Evropski stručni centar za JPP (EPEC), savetodavne usluge Međunarodne finansijske korporacije (IFC) u vezi JPP-a ili Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) Instrument za pripremu infrastrukturnog projekta (IPPF) mogu se koristiti za pripremu projekta;

²³ <https://fic.org.rs/wp-content/uploads/2020/11/Bela-knjiga-2020.pdf>

²⁴ Transparentnost projekata JPP u Srbiji - InTer 2019

²⁵ Unapređenje pravnog i institucionalnog okvira JPP u Srbiji - InTer 2018

RAZMATRANJE POJEDINIH SLUČAJEVA

Analiza javne nabavke Direktorata za radijacionu i nuklearnu bezbednost i sigurnost - "Zelena Srbija"

Desetog novembra 2020. godine Direktor za radijacionu i nuklearnu bezbednost i sigurnost (nadalje: Direktor) raspisao je javnu nabavku²⁶ za "Organizaciju i sprovođenje projekta 'Zelena Srbija', medijsko praćenje i izradu i organizaciju medijske kampanje" procenjene vrednosti od 3,17 miliona dinara, bez poreza na dodatu vrednost (PDV).

Jedina firma koja se prijavila kao ponuđač bila je Color media communications d.o.o. iz Petrovaradina, ponudivši 18. novembra cenu od 3,13 miliona dinara (bez PDV). Naručilac (Direktor) odluku o dodeli ugovora²⁷ doneo je 19. novembra. Ni jedna firma se nije žalila ni na uslove konkursne dokumentacije, ni na odluku o odabiru ponuđača. Tehničkim karakteristikama bilo je predviđeno da projekat traje "minimum 15 dana"²⁸, a trajao je 25 dana: prema podacima iz Modela ugovora, rok za izvršenje predmetne usluge bio je 25. decembar

2020²⁹, a iz Javnog poziva³⁰ vidi se da je predviđeno da projekat počne 1. a završi se 25. decembra 2020.

Šta je projekat "Zelena Srbija"? Kako piše u opisu projekta³¹, "Zelena Srbija" predviđa da u saradnji sa "minimum 10 diplomatskih predstavnštava-ambasada u Srbiji (kao što su npr. Finska, Ukrajina, Crna Gora, Indija, Izrael, Danska, Jermenija, Indonezija, Meksiko, Tunis, Kanada ili druge) posadi minimum 10 sadnica (minimum 10 sadnica po opštini/gradu) u minimum 10 gradova/opština, odnosno lokalnih samouprava u Srbiji (kao što su npr. Čačak, Vrbas, Požarevac, Zaječar, Niš, Surčin, Šabac, Novi Pazar, Sjenica, Apatin, Vrnjačka Banja, Valjevo, Bački Petrovac, Beočin, Vranje, Novi Sad, Beograd)".

Osim sadnje drveća i pošumljavanja, projekat "Zelena Srbija" tehničkom specifikacijom³² predviđao je i medijsko praćenje projekta, kao i izradu i organizaciju medijske kampanje projekta "Zelena Srbija".

Šta je problem sa ovom nabavkom?

Najpre, ona jasno krši član 116. Zakona o javnim nabavkama³³ koji govori o finansij-

skom i ekonomskom kapacitetu ponuđača. Naime, u stavu 1. člana 116. Zakona o javnim nabavkama piše da "Naručilac može u dokumentaciji o nabavci da odredi **finansijski i ekonomski kapacitet** kojim se obezbeđuje da privredni subjekti imaju finansijsku i ekonomsku sposobnost potrebnu za izvršenje ugovora o javnoj nabavci, a naročito da:

1) imaju **određeni minimalni prihod**, uključujući određeni minimalni prihod u oblasti koja je obuhvaćena predmetom javne nabavke **za period od najviše tri poslednje finansijske godine**, u zavisnosti od datuma osnivanja privrednog subjekta, odnosno početka obavljanja delatnosti privrednog subjekata.

Isti član Zakona bliže određuje da pomenuti "minimalni prihod iz stava 1. tačka 1) ovog člana **ne sme da bude veći od dvostruke procenjene vrednosti javne nabavke**, osim u izuzetnim slučajevima kada je to neophodno zbog posebnih rizika povezanih sa predmetom javne nabavke koje naručilac mora da obrazloži u dokumentaciji o nabavci".

Kao što je već rečeno, procenjena vrednost ove javne nabavke bila je 3,17 miliona dinara, a u Opisu kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta³⁴, u odeljku pod brojem 2 (Finansijski i ekonomski kapacitet) postavlja se dodatni opis kriterijuma - da je privredni subjekt "ostvario poslovne prihode u prethodne dve obračunske godine (2018. i 2019) pre objavljivanja Poziva za podnošenje ponuda na Portalu javnih nabavki, **od minimum 100.000.000,00 dinara**" - dakle, daleko više nego što je Zakonom o javnim nabavkama predviđeno (maksimalno dvostruka procenjena vrednost javne nabavke, odnosno, u ovom konkretnom slučaju 6,34 miliona dinara), a da nije obrazloženo zašto je to eventualno neki izuzetni slučaj sa posebnim rizikom.

Na ovaj način prekršen je član 116. Zakona o javnim nabavkama, ali je ujedno i bespo- trebno smanjena mogućnost konkurencije

za ovu javnu nabavku, pa time i prekršen član 7, stavovi 1. i 2. u kojima piše da je "Naručilac dužan da u postupku javne nabavke omogući što je moguće veću konkurenciju", kao i da "Naručilac ne može da ograniči konkurenciju sa namerom da određene privredne subjekte neopravdano dovede u povoljniji ili nepovoljniji položaj, a naročito ne može onemogućavati bilo kojeg privrednog subjekta da učestvuje u postupku javne nabavke korišćenjem diskriminatornih kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta, tehničkih specifikacija i kriterijuma za dodelu ugovora".³⁵ Takođe, i član 114. kaže da kriterijumi za izbor privrednog subjekta u postupku javne nabavke "mora- ju da budu u logičkoj vezi sa predmetom nabavke i srazmerni predmetu nabavke".

Postoji još jedna tačka u Opisu kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta koja krši stavove 1. i 2. člana 7. Zakona o javnim nabavkama. Naime, u tački 3 (Tehnički i stručni kapacitet, odeljak 3.1 Spisak pruženih usluga) kao dodatni opis kriterijuma navodi se da privredni subjekt, između ostalog, "izdaje minimum 1 časopis ili da ima minimum 1 važeći ugovor sa časopisom na engleskom jeziku koji se bavi diplomatskom zajednicom u Beogradu i Srbiji i ima kontakt sa svim stranim ambasadama u Srbiji (**časopis mora imati i međunarodnu referencu kroz saradnju sa nekim uglednim magazinskim brendom iz ove oblasti, kao npr.: ("Washington Post", "The Economist", "Guardian", "Der Spiegel" ili "Stern").**"

Nije jasno zbog čega ovo stavljeno kao jedan od uslova, s obzirom da ne postoji obaveza objavljivanja nekih od tekstova iz projekta "Zelena Srbija" u tim časopisima.

Na pitanje zbog čega je kao jedan od uslova stavljeno da "časopis mora imati i međunarodnu referencu" i saradnju sa pomenutim magazinima, iz Direktorata odgo- varaju:

"Direktorat za radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbednost Srbije naročito neguje i

²⁶ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/5900>

²⁷ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocuments.ashx?entityId=13564&objectMetalId=2&documentGroupId=169&associationTypeId=1&userToken=71f338a8-de09-4047-9486-4050d30855ef×tamp=2020-11-19T16:33:43.35>

²⁸ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=62497a16-cdef-4ce4-b2d2-830573f6627c-16548&entityId=21929&objectMetalId=1&documentGroupId=19&associationTypeId=2&userToken=11be8fa8-6fdd-4c9a-8cf2-d90e-54124c7b>

²⁹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=88faedb8-cb94-4771-af9b-6df874e6d292-16548&entityId=21929&objectMetalId=1&documentGroupId=19&associationTypeId=2&userToken=11be8fa8-6fdd-4c9a-8cf2-d90e-54124c7b>

³⁰ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=8f28368b-5eec-4cb0-ad64-c97c1185024e-13912&userToken=11be8fa8-6fdd-4c9a-8cf2-d90e54124c7b>

³¹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=ce8588b2-fb43-4503-8168-e17aa7f2cd1e-13912&entityId=5900&objectMetalId=1&documentGroupId=19&associationTypeId=2&userToken=71f338a8-de09-4047-9486-4050d30855ef>

³² <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=9dd67b65-654a-427d-8944-0e7898cde355-5788&entityId=5900&objectMetalId=1&documentGroupId=19&associationTypeId=2&userToken=71f338a8-de09-4047-9486-4050d30855ef>

³³ <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>

³⁴ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=54ad7dea-17e1-4505-9076-81d2857645ef-5788&entityId=5900&objectMetalId=1&documentGroupId=19&associationTypeId=2&userToken=71f338a8-de09-4047-9486-4050d30855ef>

³⁵ <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>

održava svoje međunarodne odnose. Ističe mo da je direktor Direktorata, između ostalog i glavni koordinator za vezu sa Međunarodnom agencijom za atomsku energiju. Osim toga, brojni naši zaposleni učestvuju na mnogim međunarodnim skupovima.

U okviru projekta „Zelena Srbija“ do sada smo sarađivali sa više od 15 stranih ambasada u Beogradu iz različitih delova sveta sa kojima smo razmenili iskustava u oblasti zaštite životne sredine, ali i doprineli boljoj slici Srbije u svetu.

Zbog saradnje sa visokim predstavnicima iz inostranstva, bio nam je važan uslov postojanja časopisa koji ima međunarodnu referencu. Pomenuti časopisi su navedeni kao prepoznatljivi i ugledni časopisi u međunarodnim okvirima, posebno u okviru diplomatskog kora u Srbiji. Bio nam je neophodan relevantan mediji koji će na engleskom jeziku informisati međunarodnu javnost o aktivnostima i saradnji Direktorata sa ambasadama i tako doprineti našem cilju širenja svesti o važnosti zaštite životne sredine, ali i boljoj slici Srbije u svetu.”

Izuzet ovih jasnih naznaka da je veštački i protivzakonito smanjivana mogućnost konkurencije, suštinski nije jasno kako je Direktorata uopšte došao na ideju da realizuje ovu javnu nabavku.

Naime, u Opisu projekta³⁶, Direktorata se vezuje za Zakon o zaštiti životne sredine³⁷, odnosno da je tim zakonom “utvrđena obaveza državnih organa i jedinice lokalne samouprave da kao subjekti sistema zaštite životne sredine upravljaju prirodnim vrednostima, odnosno prirodnim resursima, zaštićenim i javnim prirodnim dobrima”.

Uzgred, Zakon o zaštiti životne sredine donet je još u decembru 2004. godine³⁸, uz odredbe poput one iz člana 5. da su pravna i fizička lica “dužna da u obavljanju svojih delatnosti obezbede: racionalno korišćenje prirodnih bogatstava; uračunavanje troškova zaštite životne sredine u

okviru investicionih i proizvodnih troškova, primenu propisa, odnosno preduzimanje mera zaštite životne sredine, u skladu sa zakonom”, kao i one iz člana 6, u kome piše da “državni organi, naučne ustanove, ustanove u oblasti obrazovanja, zdravstva, informisanja, kulture i druge ustanove, kao i drugi oblici udruživanja, u okviru svojih delatnosti, podstiču, usmeravaju i obezbeđuju jačanje svesti o značaju zaštite životne sredine”, kao i da se jačanje svesti o značaju zaštite životne sredine obezbeđuje “kroz sistem obrazovanja i vaspitanja, naučno-istraživačkog i tehnološkog razvoja, usavršavanja u procesu rada, **javnog informisanja i popularizacije zaštite životne sredine**”. Međutim, barem u poslednjih nekoliko godina (pre 2020) nije primećeno da je Direktorata imao aktivnosti u skladu sa ovim zakonskim odredbama.

Na pitanje zbog čega Direktorata nije ranije pokrenuo sličnu javnu nabavku, iz Direktorata odgovaraju:

“Direktorata za radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbednost Srbije već nekoliko godina daje svoj doprinos slanjem stručnjaka iz Srbije iz oblasti radioterapije, nuklearne medicine i zaštite od zračenja u najsavremenije evropske centre za edukaciju iz te oblasti u saradnji sa Međunarodnom agencijom za atomsku energiju (MAAE) kao deo svog društveno odgovornog poslovanja. S obzirom da zbog pandemije koronavirusom nije bilo moguće nastaviti sa ovim aktivnostima, a da se finasiramo iz bužeta sa razdela Ministarstva za zaštitu životne sredine Republike Srbije, Direktorata je doneo odluku da proširi svoje društveno-odgovorne aktivnosti upravo u pravcu zaštite životne sredine.

U prethodnom periodu Direktorata nije raspolagao sredstvima koja bi bila opredeljena za ovakve aktivnosti, a ovim projektom Direktorata je na simboličan način dao svoj doprinos u cilju zaštite prirodne sredine.

Ovim projektom Direktorata je u okviru svo-

jih mogućnosti dao svoj doprinos u cilju zaštite prirodne sredine.”

Dalje se u Opisu projekta “Zelena Srbija” navodi da je “članom 13. zakona (o zaštiti životne sredine) propisano da jedinica lokalne samouprave donosi svoje planove i programe upravljanja prirodnim resursima i dobrima u skladu sa nacionalnim strateškim dokumentima i svojim specifičnostima”, da se “pomenuti planovi i programi donose se u cilju sprovođenja mera za očuvanje prirodnih vrednosti, njihovog kvaliteta, količina i potrebnih rezervi, kao i samih prirodnih procesa, odnosno njihove međuzavisnosti i prirodne ravnoteže u celini”.

Takođe se navodi da se “postupcima zaštite i unapređivanja celokupnog šumskog ekosistema sprovode i mere očuvanja i održivog korišćenja šuma, njihovog obnavljanja, unapređivanja, podizanja, kontrole i zaštite šuma, kao i očuvanja sveukupnog eko-genetskog fonda, i ostvarivanja prioritarnih funkcija šuma i eko sistema na mikro i makro nivou države”.

Kakve ovo veze ima sa Direktoratom? Direktorata nalazi tu vezu u delu Opisa projekta gde kaže da Direktorata, kao društveno odgovorna institucija, “želi da doprinese podizanju svesti po pitanju ove teme i razmeni iskustava sa zemljama koje imaju diplomatska predstavništva u Beogradu koje su značajno unapredile svoje uslove za očuvanje eko-fonda i zelenila posebno na mikro nivou, odnosno u manjim zajednicama i na lokalnom nivou. Ovo posebno kroz edukaciju stanovništva, medijsku kampanju i aktivnosti na samom povećanju zelenila sadnjom i pošumljavanjem lokalnih parkova i drugih javnih površina koje stanovništvo koristi”.

Zbog toga Direktorata pokreće projekat “Zelena Srbija”, koji, kako piše, “ima za cilj da pomogne lokalnim samoupravama u njihovim aktivnostima po pitanju očuvanja životne sredine i podigne svest građana, lokalnih samouprava i kompanija i drugih odgovornih pravnih lica o tome koliko je značajno i za svakog od nas bitno pošumljavanje Srbije i obnavljanje njenog

eko-fonda”.

Na pitanje zbog čega je uopšte pokrenut ovaj projekat, kakve veze ima Direktorata sa sadnjem drveća po opštinama u Srbiji i na osnovu čega je odabrano pošumljavanje, odnosno sadnje drveća kao aktivnost kojom Direktorata štiti životnu sredinu, a ne neku druga aktivnost, iz Direktorata ponavljaju pomenute delove Opisa projekata i dodaju:

“Pravo na zdravu životnu sredinu jedno je od osnovnih ljudskih prava svakog čoveka, a očuvanje životne sredine jedno je od primarnih i najvažnijih ciljeva Direktorata.

Direktorata se finasira iz bužeta sa razdela Ministarstva zaštite životne sredine Republike Srbije – funkcija zaštita životne sredine, kao i da je društveno odgovorno ponašanje kroz ovakve projekte primarno dobrovoljna implementacija etičkih poslovnih principa, i pravno regulisanje ovakvog odnosa prema društvenoj zajednici ne bi trebalo da bude neophodno, s obzirom da vrednosti i principi imaju osnov u zdravom razumu.

Direktorata je ovom aktivnošću ostao u okvirima poslova Direktorata definisanih Zakonom o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti, tačnije članom 22. Zakona u tački 29. definisano je da Direktorata sprovodi sve dodatne obaveze za koje je procenjeno da su neophodne za zaštitu stanovništva i životne sredine u Republici Srbiji.

Sadnjem drveća u okviru kampanje ‘Zelena Srbija’ pokušavamo da pošaljemo poruku da planetu zemlju nismo nasledili od naših predaka, već smo je pozajmili od naših potomaka, zato imamo odgovornost da je sačuvamo i za buduće generacije, svojim primerom želimo da podstaknemo druge da čine isto.

Direktorata je projekat ‘Zelena Srbija’ prepoznao kao aktivnost koja se može realizovati u okolnostima koje nam diktira pandemija virusa korona. Jedino na ovaj način mogli smo da ispoštujemo sve propisane epidemiološke mere zaštite, koje su već duže vreme na snazi. Imali smo u vidu i potrebe građana da se vrate normalnom životu, te

³⁶ <https://portal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=ce8588b2-fb43-4503-8168-e17aa7f2cd1e-13912&entityid=5900&objectMetalid=1&documentGroupid=19&associationTypeld=2&userToken=71f338a8-de09-40-47-9486-4050d30855ef>

³⁷ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_zivotne_sredine.html

³⁸ http://www.parliament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2004/pdf_068_3630-04_Lat.zip

smo verovali da će ovakva kampanja imati dobar odziv kako kod lokalnih samouprava, tako i predstavnika diplomatskog kora, naročito jer se realizuje na otvorenom.”

Zanimljivo je i da stavka “Podizanje svesti u cilju očuvanja životne sredine” ne postoji u godišnjim izveštajima Direktorata pre 2020. godine. Ona se nalazi u izveštaju za 2020. godinu³⁹, gde piše da se “pored svakodnevnog rada, na očuvanje životne sredine od štetnog dejstva jonizujućeg zračenja, Direktorata, kao društveno odgovorna institucija, u cilju očuvanja sveukupnog eko-genetskog fonda, i ostvarivanja prioritarnih funkcija šuma i eko sistema na mikro i makro nivou države angažovao na podizanju svesti po pitanju ove teme i razmeni iskustava sa zemljama koje imaju diplomatska predstavništva u Beogradu koje su značajno unapredile svoje uslove za očuvanje eko-fonda i zelenila posebno na mikro nivou, odnosno u manjim zajednicama i na lokalnom nivou”.

Još jedna zanimljivost jeste i da, prema prvobitnom planu finansiranja rada Direktorata, usluge zaštite životne sredine nisu bile predviđene tokom 2020. godine. Međutim, u aprilu 2020. doneta je Uredba o izmeni opštih prihoda i primanja, rashoda i izdataka budžeta Republike Srbije za 2020. godinu radi otklanjanja štetnih posledica usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2⁴⁰, odnosno, de facto rebalans budžeta koji je kasnije usvojen i u Skupštini Srbije.

Ovime je Direktoratu budžet smanjen sa 195 na 165 miliona dinara. Novim finansijskim planom je, na primer, smanjen budžet za plate zaposlenih za 20 miliona dinara, a stalni troškovi su smanjeni za 3 miliona. Upravo tada se među “ostalim specijalizovanim uslugama” (u izmenama plana rashoda za 2020. godinu) pojavila stavka “usluge očuvanja životne sredine” u vrednosti od 3,8 miliona dinara.

Shodno tome, ova javna nabavka nije bila planirana Planom nabavki Direktorata za 2020. godinu, već je ušla tek nakon sma-

njenja ukupnog budžeta institucije. Treba reći i da Direktorata tokom 2020. nije imao sopstvenih prihoda, već su celokupni prihodi došli iz republičkog budžeta.

Na pitanje zbog čega ova javna nabavka nije bila u planu javnih nabavki za 2020. godinu, a ušla je u plan tek kada su sredstva Direktorata kojim finansira svoje postojanje i koje dobija iz budžeta Srbije smanjena za 30 miliona dinara, iz Direktorata odgovaraju:

“Tokom 2020. godine usled pandemije i specifičnog načina rada, i uvođenja vanrednog stanja i rada od kuće, ostala su određena sredstva koja su bila neiskorišćena za putovanja u inostranstvo, obuke zaposlenih, gorivo i druge troškove, tako da je i nakon umanjenja budžeta Direktorata ostalo sredstava da bi se na simboličan način dao doprinos globalnoj i regionalnoj akciji zaštite životne sredine.”

Napominjemo da je samim uslovima javne nabavke omogućena transparentna konkurencija, kao da ni 2020. godine, a niti 2021. godine u postupku javne nabavke nije bilo primedbi potencijalnih ponuđača, odnosno svako je mogao da postavi pitanje, ili aplicira.”

Sa stanovišta primene Zakona o javnim nabavkama, kod ove nabavke bi moglo biti sporno i to što se nabavka sprovodi za projekat u celini, a ne za pojedina dobra i usluge koje su predmet nabavke (npr. usluge medijskog predstavljanja, nabavka sadnica), jer se na taj način isključuje mogućnost da svoja dobra i usluge ponude i one firme koje se bave samo jednom od opisanih delatnosti. Finansiranje celokupnih projekata jeste dobar način da se ostvare neki društveno korisni ciljevi. Međutim, uobičajeno je da se to radi na drugi način – da se raspiše konkurs za projekte (npr. za udruženja, medije, opštine) koji će realizovati projekte, pa da državna institucija odabere one projekte koji na najbolji način odgovaraju uslovima konkursa. S druge strane, ako sama državna institucija već ima jasnu ideju kakav projekat želi da spro-

vede, ona bi trebalo da ima i kapacitete za rukovođenje tim projektom, a da kroz javne nabavke pribavi samo ona dobra i usluge koji joj nedostaju.

Na ove navode iz Direktorata kažu:

“Smatrano je da je najcelishodnije objediniti ovakve nabavke, kako bi ponuđač bio taj koji će sprovesti kompletan postupak. U skladu sa članom 24 Zakona o javnim nabavkama, kojim je propisano da se može dodeliti jedan ugovor ako je predmet ugovora nabavka na koju se primenjuju pravila o postupcima javnih nabavki propisana ovim zakonom i nabavka na koju se ne primenjuju odredbe ovog zakona, odnosno da nabavka bude objedinjena jer (nabavka dobara) ne prelazi prag po članu 27 i samim tim se ne primenjuju odredbe ovog zakona.”

Napominjemo da je javnom nabavkom ponuđač u obavezi da nabavi sadnice i organizuje sadnju u skladu sa iskazanim potrebama lokalnih samouprava.

Direktorata za radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbednost Srbije je idejnim projektom predvideo sve elemente koji su implementirani u opšte uslove i tehničke karakteristike javne nabavke. Direktorata je uspeo da tokom pandemije, restriktivnih mera i specifičnog načina rada ostvari ovaj afirmativan i plemenit projekat i da diplomatski predstavnici obiđu Republiku Srbiju i pomognu tamo gde mogu u budućnosti. Shodno svemu navedenom očigledno je zadovoljstvo svih učesnika, kao i ispunjenja cilja projekta „Zelena Srbija” – zaštita životne sredine kroz ozelenjevanje površina i širenju svesti o važnosti čuvanja životne sredine.”

Na pitanje kako mere postizanje postavljenog cilja projekta, iz Direktorata kažu:

“Naš uspešno ostvaren cilj merimo kroz nekoliko kvantitativnih pokazatelja koji svedoče o tome da nismo sami u ispunjavanju ovog plemenitog cilja - zaštite životne sredine i podizanju svesti o važnosti njenog očuvanja.”

Najpre, kampanja Zelena Srbija do sada

je realizovana u oko 15 gradova i opština u Srbiji, a u planu ih je još 5. Tokom realizacije, saradivali smo sa predstavnicima Pokrajinske vlade, brojnim predstavnicima lokalnih ustanova i samouprava. Podršku su nam pružili i Vojvodina šume, kao i Pokrajinski sekretarijat za urbanizam i zaštitu životne sredine. Osim njih tu su i kompanije poput Lidla, OTP banke i Telenora. Takođe, tokom ove kampanje saradivali smo sa više od 15 stranih ambasada u Beogradu poput ambasade Mađarske, Finske, Mijanmara, Egipta, Ukrajine, Češke, Pakistana, Brazila, Republike Kipar, Kraljevine Danske, Izraela, Australije, Koreje i dr.

Takođe, u periodu pandemije koronavirusom tokom 2020. godine Direktorata je preko dobrih diplomatskih kontakata ostvarenih u okviru svoje delatnosti uspeo da obezbedi donaciju od strane IAEA (Međunarodna agencija za atomsku energiju) i to najsavremeniju opremu za tri kovid laboratorije koje su bile preko potrebne tokom 2020. godine, u vrednosti od preko 300.000 evra (više od 40.000.000,00 dinara).

Osim velikog broja ljudi sa kojima smo saradivali, prilikom sadnje drveća bili su prisutni i mnogi građani. Takođe, o našoj akciji i njenom cilju izveštavali su brojni mediji. O kampanji „Zelena Srbija” ima oko 100 objava u medijima, među kojima su i oni sa nacionalnom frekvencijom poput RTS-a, TV Happy, kao i veliki broj lokalnih medija i regionalnih kao što je RTV. Smatramo da smo ovim objavama dopreli do miliona gledalaca i čitalaca.

Duboko verujemo da je naš primer, kao i naša snažana poruka o važnosti očuvanja životne sredine doprela do zaista velikog broja ljudi i uticala na njihovu svet na najkonstruktivniji način.”

Napokon, treba napomenuti da je Direktorata raspisao praktično istu javnu nabavku i 2021. za isti iznos (3,13 miliona bez PDV-a), sa istim uslovima, i sa istim ishodom - jednim ponuđačem koji je dobio ovu javnu nabavku: Color media communications

³⁹ <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/wp-content/uploads/2020/12/2020-Informator-o-radu.pdf>

⁴⁰ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/60/5/reg>

d.o.o.⁴¹ Jedna od retkih razlika bila je dužina trajanja projekta: dok je onaj iz 2020. bio završen za 25 dana, ovaj iz 2021. predviđen je da traje devet meseci.

Inače, Direktorat je sa pobednikom ove dve javne nabavke (Color media communications d.o.o.) tokom 2021. godine zaključio i ugovor za usluge odnosa sa javnošću⁴².

Slično nabavkama za projekat "Zelena Srbija" i u ovom slučaju su uslovi javne nabavke bili takvi⁴³ da krše iste članove Zakona o javnim nabavkama - na primer, za nabavku od 2,2 miliona dinara (bez PDV-a) za uslugu odnosa sa javnošću, postavljen je uslov da privredni subjekt treba da u poslednje tri finansijske godine ima ukupne minimalne prihode od 150 miliona dinara, dok se u spisku pruženih usluga - uz identičan uslov o stranim časopisima kao za projekat "Zelena Srbija" - nalazi i zahtev da je na minimum 10 konferencija koje je organizovao privredni subjekt "učestvovao bar jedan visoko pozicionirani državni funkcioner", te da tokom 2019. i 2020. ima "minimum jedan ugovor o saradnji za pružanje usluga odnosa sa javnošću (PR) sa nekom evropskom organizacijom (Unicef, Unesco i dr)". U vezi sa postavljenim uslovima mogu se istaći slične zamerke kao i kada je reč o nabavci prethodno opisanih usluga.

Kompanija Color media communications d.o.o. je i na ovoj javnoj nabavci bila jedini ponuđač.

Korupcija u železničkim preduzećima

Sumnja na korupciju u vezi sa radom jednog državnog železničkog preduzeća, "Infrastruktura 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 svojevrsno 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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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 "Infrastruktura 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 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 „Infrastruktura 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

⁴¹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-ao/21929>

⁴² <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-ao/20928>

⁴³ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=242b7c8e-cf6f-4c0e-9736-4efaf7f94db0-5068&entityId=20928&objectMetalId=1&documentGroupId=19&associationTypeId=2&userToken=71f338a8-de09-40-47-9486-4050d30855ef>

⁴⁴ <https://www.novosti.rs/c/hronika/zlocin/923328/optuznica-protiv-bivseg-celnika-infrastruktura-zeleznice-miroljuba-jevtica-rete-mito-10-000-evra>

⁴⁵ <https://www.novosti.rs/c/hronika/hapsenja-i-istraga/1002319/trojica-priznala-davanje-mita-miroljub-jevtic-sve-negirao>

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 obaveza 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 pred-

sednika 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 obaveza 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 manjkavosti⁴⁶, 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 tran-

sparentnosti 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 neposredovanja tih dokumenata.

Vlada je u novom odgovoru samo navela da ostaje pri navodima iz prvog odgovora.

Javna nabavka putničkih vozila do 1300 kubika⁴⁷

U dnevnom listu „Danas“ osvanula je vest 23.04.2020. da „Srbijagas“ u doba korone kupuje 10 novih automobila⁴⁸. Novinski tekst je prethodio objavi obaveštenja o zaključenom ugovoru, dok su podaci o tome da se nabavka sprovodi bili poznati još od 02.03.2020. godine, kada je pomenuto javno preduzeće objavilo na „Portal javnih nabavki“ konkursnu dokumentaciju i poziv za podnošenje ponuda za 10 putničkih vozila do 1300 kubika. Dok sama namera da se započne ova javna nabavka nije sporna, postoje brojni razlozi zbog kojih bi se mogao osporiti način na koji je nabavka osmišljena i sprovedena.

Poziv za odlaganje

Naime, 15.03.2020 godine je proglašeno vanredno stanje u Republici Srbiji usled pandemije izazvane koronavirusom.⁴⁹ Odlukama Vlade koje su donošene tokom

vanrednog stanja naručiocima nije bilo zabranjeno da nastave sa započetim postupcima javnih nabavki, niti da pokrenu postupke sledeći svoje planove javnih nabavki donete pre nastupanja pandemije.

Na proglašenje vanrednog stanja reagovala je i UJN. Ona je izdala Obaveštenje u vezi sa sprovođenjem postupaka javnih nabavki u toku vanrednog stanja⁵⁰. U tom aktu instruktivnog karaktera UJN napominje: „Ukoliko naručiocima nisu u mogućnosti da u skladu sa odredbama ZJN nastave sa sprovođenjem pokrenutih postupaka javnih nabavki, ukazujemo na mogućnost obustave postupka u skladu sa članom 109. stav 2. ZJN. Ukazujemo, da se obustavljeni postupci mogu ponovo pokrenuti kada se steknu uslovi neophodni za sprovođenje postupka javne nabavke. Ujedno napominjemo da, ukoliko naručilac smatra da postupak javne nabavke može da sprovede i okonča poštujući odredbe ZJN, neophodno je da uzme u obzir da li će ugovor o javnoj nabavci moći da se realizuje u skladu sa ugovornim odredbama⁵¹“.

Šta je ustvari značilo ovo obaveštenje? To je bio poziv da se nabavke stvari koje nisu hitne odlože. UJN nije zalazila u celishodnost nabavki (npr. da li je potrebno da se nabavi neko dobro, usluga ili radovi upravo u ovom trenutku i u planiranim količinama), nego samo u to da li raspisane i planirane nabavke (koje nisu bile izvršene do početka vanrednog stanja) mogu da se u potpunosti izvrše do kraja usled novih okolnosti i da li pre zaključenja ugovora o nabavkama naručilac može da u potpunosti sprovede Zakonom propisani postupak javne nabavke.

Dakle, ovde govorimo o problemima koji se mogu javiti u dve faze (sprovođenje postupka; zaključenje ugovora) i kod dve

strane u postupku nabavke (naručilac; potencijalni ponuđači roba, usluga i radova).

1. U ZJN je propisan postupak otvaranja ponuda⁵². Iako ZJN predviđa mogućnost podnošenja ponuda elektronskim putem („elektronske ponude“) ⁵³ ⁵⁴, što bi moglo da reši jedan deo problema koji su nastali usled promene u načinu rada državnih organa i poslovanja preduzeća, time ne bi bili predupređeni svi problemi koji mogu da nastanu. Postupak otvaranja ponuda je javan, kojem pre svega prisustvuju pred. stavnici ponuđača i naručilaca, ali je Zakon takođe predvideo da tom događaju mogu prisustvovati sva zainteresovana lica. To izuzetno značajno pravo bi moglo da se nađe u koliziji sa merama ograničenja koja su uvedene zbog pandemije. Naime, naredbom Vlade Republike Srbije su zabranjena javna okupljanja na celoj teritoriji zemlje na javnim mestima u zatvorenim prostorima – kada se istovremeno okuplja više od pet lica⁵⁵. Imajući u vidu da Komisija za sprovođenje javne nabavke broji najmanje tri člana⁵⁶, veoma je izgledna situacija u kojoj bi iz prostorije u kojoj se otvaraju ponude morala da budu udaljena ne samo zainteresovana lica, već i pred. stavnici samih ponuđača, kako bi se poštovala mere Vlade. Naručilac bi mogao da ignoriše ovaj potencijalni problem, ali jedino ukoliko unapred zna ponude neće podneti više od dva učesnika, da niko od ponuđača neće poslati više od jednog predstavnika i da otvaranju ponuda ne bi želeo da prisustvuje niko od novinara, predstavnika nevladinih organizacija koje prate javne finansije ili drugih zainteresovanih radana. Imajući sve to u vidu, javlja se realna opasnost da bi sprovođenjem javnih nabavki za vreme pandemije neko ostao uskraćen

⁴⁶ 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.

⁴⁷ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2667438> [14/5/2020] (br. JN D-1/1/2020; Naručilac: JP „Srbijagas“ ORN: 34110000 - Putnički automobili)

⁴⁸ https://www.danas.rs/ekonomija/vf-dok-im-drzava-otpisuje-dugove-srbijagas-kupuje-nove-automobile/?fbclid=IwAR10pjd3Z-ZELD5C8wDye87ww-lvtndFLxSFEMarum8Fs_eg1X2uRFvxc26o [29/4/2020]

⁴⁹ <https://www.srbija.gov.rs/vest/451323/proglaseno-vanredno-stanje-na-teritoriji-citave-srbije.php> [12/5/2020]

⁵⁰ <http://www.ujn.gov.rs/vesti/obavestjenje-u-vezi-sa-sprovođenjem-postupaka-javnih-nabavki-u-toku-vanrednog-stanja/> [29/4/2020]

⁵¹ Ibid.

⁵² Čl. 102-104. ZJN

⁵³ Čl. 89. ZJN

⁵⁴ Konkursnom dokumentacijom je predviđeno da, ukoliko se, kao dokaz o ispunjenosti uslova do. stavlja elektronski dokument, ponuđač do. stavlja kopiju elektronskog dokumenta u pisanom obliku, osim ukoliko podnosi elektronsku ponudu kada se dokaz do. stavlja u izvornom elektronskom obliku. <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2667444&id-p=2667438&vz=2> [29/4/2020], strana 9

⁵⁵ <https://www.propisi.net/naredba-o-zabrani-okupljanja-u-republici-srbiji-na-javnim-mestima-u-zatvorenom-prostoru/> [14/5/2020]

⁵⁶ Član 54. stav 5 ZJN

za svoja zakonom propisana prava.

2. Problemi su mogli da nastanu i na strani ponuđača. Naime, Vlada je svojim merama zatvorila određene granične prelaze⁵⁷, a nedelju dana kasnije sve⁵⁸, kao meru u borbi protiv širenja zaraze. Odlukama su zatvoreni svi granični prelazi za međunarodni drumski, železnički i rečni saobraćaj, kao i pogranični saobraćaj prema susednim zemljama⁵⁹. Ova mera je očigledno mogla uticati na potencijalne ponuđače iz inostranstva, kako u pogledu podnošenja ponuda, tako i kasnijeg izvršenja ugovora o javnoj nabavci u predviđenom roku⁶⁰, imajući u vidu da se nije moglo predvideti trajanje ovih mera. Pored toga, automobili su roba koja se uglavnom ne proizvodi u Srbiji (izuzev jedne firme – FAS iz Kragujevca), tako da bi se moglo očekivati da će mere ograničenja zbog zarazne bolesti uzrokovati smanjenu konkurenciju. Imajući sve to u vidu, jedino logično rešenje, u skladu sa načelom efikasnosti i ekonomičnosti⁶¹, bilo bi da se javna nabavka odloži.

U ovom slučaju je nabavka ipak bila sprovedena do kraja, a nije u potpunosti poznato da li je pri tom bilo nekih problema, jer za pojedine bitne dokumente ne postoji obaveza objavljivanja (npr. zapisnik sa otvaranja ponuda). Naime, prihvaćeni (jedini) ponuđač „Grand Motors“ DOO, ima svoje sedište unutar države, na adresi Milutina Milankovića 21, Beograd⁶². Međutim, to se ne može reći i za dobavljače „Grand Motors“ DOO-a. Naime, preko njihove internet

stranice se može videti da oni uvoze vozila marki Ford, Infiniti i Mazda⁶³. Na internetu su dostupne i informacije o lokacijama na kojima se nalaze fabrike vozila ovih velikih kompanija, od kojih se nijedna ne nalazi u Srbiji⁶⁴.

Činjenica je da je budžet Republike Srbije ograničen i da je pretrpeo velike štete tokom vanrednog stanja, kroz smanjene prihode. Jasno je da neke javne nabavke, pogotovo u vanrednom stanju u kom smo se nalazili, zaslužuju prednost, poput nabavke medicinske opreme, hrane itd, zbog čega je značajan deo sred. stava preusmeren kroz budžetsku rezervu Republičkom fondu zdravstvenog osiguranja. Uredbom koja je doneta još 20.3.2020. ⁶⁵ propisano je da se za vreme vanrednog stanja, odlukom Vlade, bez ograničenja mogu preusmeravati aproprijacije predviđene za drugu namenu u tekuću budžetsku rezervu, pod uslovom da se to čini radi ublažavanja posledica zaraze. Tako je, na primer, Fondu zdravstvenog osiguranja 31.3.2020. bilo preneto 9,5 milijardi dinara koji su prvobitno bili planirani za infrastrukturne radove Ministarstva građevinarstva⁶⁶. Da bi se ostvarili ti prioritetni ciljevi finansiranja iz javnih rashoda, ali i da bi sami naručioc sprovedi nabavke u momentu kada je to za njih najpovoljnije, određene javne nabavke je trebalo obustaviti, ako su započete, ili odložiti u celini, dok uslovi ne budu povoljniji.

Ostalo je nejasno na osnovu čega je zaključeno da su putnička vozila koja su poručena od strane JP „Srbijagas“ nešto što

je neophodno u ovom trenutku. Iako vrednost nabavke, procenjena 16.000.000,00 dinara, a cena u zaključenom ugovoru 13.187.500,00 dinara⁶⁷, ne predstavlja ogroman trošak države, ostaje pitanje da li se on mogao bolje iskoristiti u datom trenutku, pogotovo kada se uzme u obzir da su i prihodi samog JP „Srbijagas“ bili verovatno umanjeni, npr. zbog uvođenja mogućnosti da korisnici odloženo plate svoje obaveze prema javnim preduzećima⁶⁸.

Podaci koji izazivaju sumnju u poštovanje načela javnih nabavki

U ZJN je propisano: „Naručilac u konkursnoj dokumentaciji određuje dodatne uslove za učešće u postupku javne nabavke u pogledu finansijskog, poslovnog, tehničkog i kadrovske kapaciteta uvek kada je to potrebno imajući u vidu predmet javne nabavke⁶⁹. Naručilac određuje uslove za učešće u postupku tako da ti uslovi ne diskriminišu ponuđače i da su u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke.⁷⁰“

Da li nam je poznata potreba zbog koje se nabavljaju ova vozila? Da li su uslovi ipak bili diskriminatorni, iako se ni jedna firma nije žalila (to jest, podnela zahtev za zaštitu prava) na konkursnu dokumentaciju? Da li su uslovi u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke? Ovo su pitanja na koja smo mi hteli da nađemo odgovor kada smo počeli analizu ovog slučaja. Analizom dostupne dokumentacije uočeni su elementi koji izazivaju sumnju u poštovanje svih zakonskih načela. Pre svega, to je nabiranje čak 65 stavki vezanih za tehničke karakteristike i dodatnu opremu traženih vozila⁷¹. Tako detaljni zahtevi stvaraju sumnju da je naručilac u stvari na ovaj način posredno odredio

tačan tip automobila koji želi da kupi, ali da je umesto da to izričito navede (što je po Zakonu zabranjeno⁷²), naveo karakteristike koje definišu tačno određeni proizvod. To bi mogao da bude jedan od razloga zbog čega se na nabavku javio samo jedan ponuđač (sa kojim je na kraju zaključen ugovor).

U potrazi za odgovorom na postavljena pitanja, odredili smo istraživački uzorak koji čine nabavke slične po predmetu, bilo da ih je sprovodio isti naručilac ili drugi naručioc.

Analiza relevantnih podataka o sličnim nabavkama

Pri pretrazi javnih nabavki na „Portal javnih nabavki“ u polje „naziv“ uneli smo „34110000“ (što je oznaka za putnički automobil do 1300 kubika), u polju „vrsta predmeta“ označili smo „dobra“, a u polju „predmet“ označili smo „prevozna sredstva“ (bilo je neophodno označiti 3. stavke da bismo mogli da dobijemo rezultate pretrage)⁷³. Pošto nije postavljeno vremensko ograničenje, pretraga je trebalo da pruži podatke za ceo period od početka primene ZJN (1.3.2013) do dana kada je vršena (10.5.2020).

Time smo dobili podatke pred. stavljene u okviru tabele broj 1. Tabela je dopunjena naknadno prikupljenim informacijama na osnovu analize dokumenata. Dodate su kolone za broj kupljenih komada automobila, broj primljenih ponuda i broj traženih specifikacija u konkursnoj dokumentaciji. U pregledu smo izostavili nabavke koje su vršene putem lizinga, kako bi podaci bili uporedivi sa slučajem koji je predmet analize.

⁵⁷ [https://www.propisi.net/naredba-o-zabrani-okupljanja-u-republici-srbiji-na-javnim-mestima-u-zatvorenom-prostoru/\[14/5/2020\]](https://www.propisi.net/naredba-o-zabrani-okupljanja-u-republici-srbiji-na-javnim-mestima-u-zatvorenom-prostoru/[14/5/2020])

⁵⁸ Odluka o zatvaranju svih graničnih prelaza za ulazak u Republiku Srbiju („Sl. glasnik RS“, br. 37/2020), <https://www.paragraf.rs/glasila/rs/sluzbeni-glasnik-republike-srbije-37-2020.html> [16/5/2020] doneta 19.3.2020.

⁵⁹ Odluka o zatvaranju graničnih prelaza („Službeni glasnik RS“, br. 25 od 12. marta 2020, 27 od 13. marta 2020, 35 od 18. marta 2020.) preuzeta sa sajta <https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/uredbe-odluke-naredbe-i-instrukcije-koje-su-donete-od-pocetka-vanrednog-stanja-do-danas> [16/5/2020], dokument naziva „Odluka o zatvaranju graničnih prelaza.docx“

⁶⁰ U konkursnoj dokumentaciji je predviđeno da je rok isporuke maksimalno 60 dana od dana zaključenja ugovora, koji je zaključen dana 23.4.2020. Dan zaključenja ugovora utvrđen je uvidom u obaveštenje o zaključenom ugovoru. <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2667444&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020], <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/ObavestenjeOZaključenomUgovoru.aspx?idd=2724735&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020]

⁶¹ Čl. 9. ZJN

⁶² <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/ObavestenjeOZaključenomUgovoru.aspx?idd=2724735&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020]

⁶³ <https://www.grandmotors.rs/> [14/5/2020]

⁶⁴ <https://corporate.ford.com/company/operation-list.html#s4f0> [14/5/2020], <https://www.infinitiofclarendonhills.com/where-are-infiniti-cars-made/> [14/5/2020], <https://www.hallmazdamilwaukee.com/blog/where-are-mazda-vehicles-made-mazda-plant-locations/> [14/5/2020]

⁶⁵ Uredba o korišćenju finansijskih sred. stava budžeta Republike Srbije za vreme vanrednog stanja nastalog usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-Cov-2 („Službeni glasnik RS“, broj 38 od 20. marta 2020.) <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/38/3/reg> [16/5/2020]

⁶⁶ https://otvorenarpravosudja.rs/teme/krivico-pravo/javne-nabavke-u-doba-vanrednog-stanja-ili-vanredno-stanje-u-javnim-nabavkama#_ftnref9 [16/5/2020]

⁶⁷ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/ObavestenjeOZaključenomUgovoru.aspx?idd=2724735&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020]

⁶⁸ <https://nova.rs/biznis/sve-racune-placamo-odmah-odloženo-samo-za-starije-od-65/> [16/5/2020], https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/odloženo-placanje-racuna-samo-za-penzionere-i-starije-od-65-godina_1104170.html [16/5/2020], <https://www.alo.rs/vesti/ekonomija/uvodi-se-odloženo-placanje-racuna-tokom-vanrednog-stanja/295840/vest> [16/5/2020]

⁶⁹ Član 76. stav 2. ZJN

⁷⁰ Član 76. stav 6. ZJN

⁷¹ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2667444&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020]

⁷² Čl. 79. ZJN

⁷³ <http://portal.ujn.gov.rs/Pretraga.aspx?tab=1> [10/5/2020]

Tabela broj 1: Nabavke vozila do 1300 kubika 2013-2019

OSNOVNI PODACI O JAVNIM NABAVKAMA			ANALITIČKI PODACI			
Naziv	Naručilac	Poslednja aktivnost	Ugovorena cena (u RSD)	Broj komada	Broj primljenih ponuda	Broj traženih specifikacija
JN 36/19 - VOZILA (četiri komada) 34110000 - Pu...	DOM ZDRAVLJA "NOVI SAD"	14.10.2019 10:13	4.931.333,33 bez PDV	4	1	53
Javna nabavka male vrednosti dobara, novog putničk...	GARANCIJSKI FOND AUTONOMNE POKRAJINE VOJVODIN...	21.05.2019 09:17	2.427.000	1	1	45
JN 21/18 - VOZILA ZA KUĆNO LEČENJE (pet komada)	DOM ZDRAVLJA "NOVI SAD"	16.08.2018 11:01	6.170.000,00 bez PDV	5	1	49
Nabavka motornog vozila za saobraćajnu policiju i ...	OPŠTINA KANJIŽA	29.05.2018 12:18	3.835.833,32	3	1	22 (za 2 komada)
Nabavka dobra-nabavka putničkog automobila za potr...	Centar za porodični smeštaj i usvojenje Beogra...	28.11.2017 11:09				24 (za 1 komad)
JN 38/17 - VOZILA ZA KUĆNO LEČENJE	DOM ZDRAVLJA "NOVI SAD"	25.10.2017 09:13	1.325.000,00 6.247.000,00 bez PDV	1 5	1 1	39 47 (za 4 komada)
PUTNIČKO VOZILO PO PRINCIPU STARO ZA NOVO	Ustanova Studentski centar "Beograd"	05.04.2017 14:02				43 (za 1 komad)
Putničko vozilo po sistemu staro za novo	Ustanova Studentski centar "Beograd"	06.03.2017 09:27	1.801.045,83 bez PDV	1	1	30
Nabavka putničkog automobila sa pripadajućom oprem...	CENTAR ZA SOCIJALNI RAD "SOLIDARNOST" PANČEVO	09.12.2016 10:49	3.000.000,00 bez PDV	1	0	
Nabavka putničkog automobila 34110000 - putnički ...	Centar za socijalni rad opštine Novi Bečej	07.12.2016 12:13	Postupak obu. stavljen	30		
Predmet javne nabavke je nabavka dobara - Nabavka ...	Poljoprivredna savetodavna i stručna služba "U...	30.09.2016 09:33	1.316.666,67 bez PDV	1	1	28
nabavka dobra br. JN I-3/2016 je nabavka služben...	Poverenik za informacije od javnog značaja i ...	25.07.2016 10:52	1.316.666,67 bez PDV	1	1	28
Nabavka dobra-putničkog motornog vozila Škoda Rapi...	Osnovna škola "Jovan Šerbanović" Krepoljin	04.03.2016 18:40	1.087.106,00 (procenjena vrednost)	1	Na sajtu nema obaveštenja	30
JNMV D- 20/2015- Nabavka jednog putničkog vozila z...	Dom zdravlja "Dr Simo Milošević"	09.02.2016 09:03	3.340.000,00 bez PDV	1	1	24
Putničko vozilo JNMV: AI-18/2015 ORN: Putnički a...	DOM ZDRAVLJA ZVEZDARA	25.01.2016 12:44	1.354.166 (procenjena vrednost)	1	0	
Nabavka dobra broj 6/2015 - Nabavka dobra-Nabavka ...	Centar za porodični smeštaj i usvojenje Beogra...	17.12.2015 10:01	Postupak obu. stavljen	1		
Javna nabavka putničkog automobila br. 1/2015	CENTAR ZA SOCIJALNI RAD KANJIŽA	16.12.2015 08:19	960.841,67 bez PDV	1	1	51
JNMV D- 9/2014- Nabavka jednog putničkog vozila za...	Dom zdravlja "Dr Simo Milošević"	29.12.2014 11:41	9.250,00 Evra (=1.139.833,1 din - 25.1.2016)	1	1	13
Nabavka putničkog automobila	Tehnička škola	22.12.2014 08:45	1.490.000	1	1	44
JN MALE VREDNOSTI DOBRANABAVKA PUTNIČKOG AUTOMOBIL...	Opštinska uprava Bela Palanka	11.08.2014 10:49	1.225.000,00 bez PDV	1	1	21
nabavka putničkog automobila	Tehnička škola	24.12.2013 11:34	833.990,00 bez PDV	1	1	19
UKUPAN BROJ NABAVKI = 21	PROSEK PRONABENIH PODATAKA	1.515.560,33 (po komadu)	831.979,16 bez PDV	1	4	

Šta govore podaci iz tabele?

Ugovorena cena – Pre svega, možemo zaključiti da ugovorena cena ove javne nabavke ne izaziva sumnju. Prosek kupoprodajnih cena iz tabele po komadu nabavljenog vozila iznosi 1.515.560,33 RSD, dok u posmatranom slučaju iznosi 1.318.750,00 RSD (10 komada po ceni od 13.187.500,00 RSD⁷⁴). Dakle, navedena cena, kada se uzme u obzir ova gruba računica, ne samo da nije preterana, nego je čak i ispod analiziranog proseka. Međutim, da bi poređenja cene bila u potpunosti relevantna, trebalo bi videti da li se razlika javljala prilikom nabavke iste vrste vozila, jer je moguće da je Srbijagas tražio automobile koji su jeftiniji unutar iste klase. Takva dodatna analiza se ne može izvršiti na osnovu podataka sa Portala javnih nabavki, budući da se ne objavljuje tačan tip vozila koja su bila predmet kupovine.

Broj komada – U našem slučaju je pribavljeno kroz jednu nabavku više komada vozila, nego što su to činili naručioci u proteklih sedam godina. „Srbijagas“ je nabavio 10⁷⁵, a prosek iznosi 1,61. Ovaj podatak je logična posledica činjenice da je „Srbijagas“ veći naručilac od drugih koji su nabavljali vozila iz iste klase (srednje škole, opštinske uprave, osnovne škole, domovi zdravlja). Iako nabavljanje veće količine vozila ukazuje na obnavljanje voznog parka, to nije bilo moguće proveriti, usled činjenice da „Srbijagas“ nije objavio informacije o ukupnoj količini automobila u vlasništvu preduzeća. Takvo postupanje je suprotno slobodnom pristupu informacija prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. Glasnik RS“ br. 120/2004, 54/2007 104/2009 i 36/2010).

Broj primljenih ponuda – Zaključujemo da se posmatrani slučaj, na žalost, ne razlikuje od drugih. Naime sve analizirane javne nabavke za koje su objavljeni podaci, osim dve, zaključene su na osnovu samo jedne primljene ponude. Ta činjenica predstavlja

snažan razlog za sumnju da su uslovi u konkursnoj dokumentaciji postavljeni tako da unapred privileguju jednog ponuđača ili jedan model vozila.

Broj traženih specifikacija – U ovoj kategoriji postoje značajne razlike između posmatrane nabavke i uzorka za poređenje. Naime, „Srbijagas“ je uslovio zaključenje ugovora ispunjenjem 65 tehničkih karakteristika⁷⁶, dok je prosek iz tabele duplo manji, 30,95. Štaviše, čini se i da je i sam prosek izuzetno visok za nabavku putničkih automobila. Veliki broj zahtevanih karakteristika bi se pre mogao pravdati kada su u pitanju industrijske mašine potrebne (npr. radi poštovanja normi o zaštiti na radu).

U vezi sa tehničkim specifikacijama se mogu postaviti još neka pitanja. Na primer, u konkursnoj dokumentaciji je navedeno da se zahteva da širina teretnog prostora iznosi od 950 do 1000 mm. Ovakav zahtev je neopravdan, jer naručilac ne može imati štete da ima više teretnog prostora (npr. širinu veću od 1000 mm⁷⁷). Ista situacija se ponavlja i u slučaju zahtevane dužine teretnog prostora (od 700 do 750 mm⁷⁸). Slične situacije se ponavljaju za veći broj uslova koje postavlja naručilac „Srbijagas“. Adekvatna zamena za ovakav način postavljanja uslova bi bilo određivanje minimuma ili maksimuma, što naručilac i čini u nekoliko slučajeva, na primer, za rezervoar goriva (minimum 40 litara⁷⁹).

Analizirani zahtevi u pogledu tehničkih karakteristika ukazuju na to da je naručilac, u stvari, na ovaj način posredno odredio tačan tip automobila koji želi da kupi, ali da je umesto da to izričito navede (što je po Zakonu zabranjeno⁸⁰), naveo karakteristike koje definišu tačno određeni proizvod.

Šta mogu biti sledeći koraci?

Iako je analiza pokazala odstupanja od načela transparentnosti javne nabavke, to još uvek ne predstavlja dokaz korupcije ali

⁷⁴ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/ObavestjenjeOZaključenomUgovoru.aspx?idd=2724735&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020]

⁷⁵ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2667444&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020]

⁷⁶ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2667444&idp=2667438&vz=2> [29/4/2020]

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Čl. 79 ZJN

stvara potrebu da se vrše dalja ispitivanja. Prvi korak u tome bi trebalo da učini UJN koja po članu 134. stav 1. tačka 1 vrši nadzor nad primenom ZJN. Takođe, Državna revizorska Institucija bi mogla da uvrsti „Srbijagas“ u svoj plan rada sledeće godine. O ovom i o drugim nabavkama bi trebalo da se izjasni i nadzorni odbor JP „Srbijagas“, kao i Vlada Srbije, kao osnivač, a prilikom razmatranja tromesečnih i godišnjih izveštaja o realizaciji programa rada.

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 zakonu⁶¹ 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 nacrtu 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 skupštinu 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, podiranje 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 naopak 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 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 do-

govoreno 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 vazdušna), „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. Skraćivanje 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 ek-sproprijaciju 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

⁶¹ Pun naziv ovog propisa je Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju

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.⁸²

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 kompani-

jom „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.

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.

⁸² <https://mfin.gov.rs/aktivnosti/potpisan-memorandum-o-razumevanju-za-projekat-beogradski-metro>

- 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 Srbije pozvala je još 6. aprila državne organe i zdravstvene ustanove da objave ključne informacije o svim nabavkama koje su sprovedli 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 Srbije tražila da se objave podaci o nabavci medicinske opreme, Vučić [odgovorio](#): „Pa to polaze od sebe, znaju kako bi oni krali pare na narodnoj mući“.

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 nabav-

ki 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 zgoreg 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 odstupa 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.

Analiza javne nabavke - Uprava za zajedničke poslove pokrajinskih organa - zakup dva vozila

Jedanaestog maja 2021. Uprava za zajedničke poslove pokrajinskih organa (dalje: Uprava) objavila je odluku broj 109-404-143/2021-01⁸³ kojom se ugovor o zakupu vozila dodeljuje firmi Porsche mobility d.o.o. iz Beograda, kao jedinom ponuđaču. U vezi sa ovom javnom nabavkom nije bilo podnetih zahteva za zaštitu prava, kako na konkursnu dokumentaciju, tako ni u vezi sa sprovođenjem postupka.

Procenjena vrednost ugovora bila je 9,8

miliona dinara (bez poreza na dodatu vrednost - PDV), a ugovor je potpisan na 9.388.534,46 dinara bez PDV, odnosno 11.266.241,35 sa PDV-om (95.817,1 evra). Predmet javne nabavke bio je zakup dva putnička motorna vozila, „i to novih vozila (nekorišćena putnička vozila sa ugrađenim potpuno novim delovima i koja su nakon isporuke prvi put registrovana u 2021. godini)“, radne zapremine „od 2900 cm3 do 3000 cm3, snage motora od 245 kW do 255 kW“, kako piše u javnom pozivu.⁸⁴

Prema podacima iz javnog poziva, ova dva vozila uzimaju se u zakup na 12 meseci i plaćaju se u 12 rata, dok je vlasnik vozila, takođe prema podacima iz javnog poziva, Zakupodavac, za sve vreme trajanja ugovora.

Ova javna nabavka nije bila planirana Planom javnih nabavki za 2021. godinu⁸⁵, niti u naredne četiri izmene Plana javnih nabavki - uneta je tek u šestu verziju Plana, donetu 16. aprila 2021. godine⁸⁶. Nabavka nije bila predviđena ni Finansijskim planom za 2021. godinu⁸⁷. Ostalo je nejasno da li je u pitanju loše planiranje potreba, naknadno uočena mogućnost za finansiranje budžetskih rashoda ili neka potreba koja se naprasno pojavila, a ranije nije postojala.

Šta je problem sa ovom nabavkom?

Najpre, očitno je prekršeno više odredbi Zakona o javnim nabavkama odredbom da boja vozila treba da bude „MYTHOS BLACK METALIC“, kako piše u Tehničkoj specifikaciji⁸⁸ predmeta javne nabavke - ova boja direktno ukazuje da marka automobila koji su predmet javne nabavke mora da bude „Audi“, pošto ovu boju jedino koristi brend „Audi“.

Uprava nije odgovorila na pitanje zbog čega je navedena boja „MYTHOS BLACK METALIC“, niti na pitanje koji brend(ovi) osim „Audija“ imaju ovu boju vozila u svojoj ponudi. Jedini ponuđač i pobednik ove javne nabavke, Porsche Mobility je deo Porsche finansijske grupe u Srbiji⁸⁹, i nudi različite oblike saradnje (lizing, zakup, car sharing...) kada je reč o automobilima Folksvagen grupe (VW), među čijih 12 brendova se nalaze i Porše, Folksvagen, Audi, Škoda, Seat...⁹⁰

Na ovaj način, uslovljavanjem da predmet javne nabavke mora da bude tačno određeni brend, nesumnjivo je prekršen član 7. Zakona o javnim nabavkama (načelo obezbeđivanja konkurencije i zabrane diskriminacije), u kome piše da je „Naručilac dužan da u postupku javne nabavke omogući što je moguće veću konkurenciju“, kao i da „Naručilac ne može da ograniči konkurenciju sa namerom da određene privredne subjekte neopravdano dovede u povoljniji ili nepovoljniji položaj, a naročito **ne može onemogućavati bilo kojeg privrednog subjekta da učestvuje u postupku javne nabavke korišćenjem diskriminatornih kriterijuma** za kvalitativni izbor privrednog subjekta, **tehničkih specifikacija** i kriterijuma za dodelu ugovora.“⁹¹

Takođe, prekršen je i član 100. Zakona o javnim nabavkama, u kome eksplicitno piše da **„tehničke specifikacije ne mogu da upućuju na posebnu marku** ili izvor ili određeni proces koji karakteriše proizvode ili usluge koje pruža određeni privredni subjekt ili na žigove, patente, vrste ili određeno poreklo ili proizvodnju, **koje bi za posledicu imalo davanje prednosti ili eliminisanje određenih privrednih subjekata ili određenih proizvoda**, osim ako predmet ugovora to opravdava.“⁹²

⁸³ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocuments.ashx?entityId=59425&objectMetalId=2&documentGroupId=169&associationTypeId=1&userToken=71f338a8-de09-4047-9486-4050d30855ef×tamp=2021-05-11T12:26:22.46>

⁸⁴ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=a56a4f78-bb83-45ff-93d4-30dcdce93afc-9464&userToken=71f338a8-de09-4047-9486-4050d30855ef>

⁸⁵ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=b00392b3-2391-4300-8d21-c8eb98240b47-3344&userToken=71f338a8-de09-4047-9486-4050d30855ef>

⁸⁶ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=9b955bfd-d8dc-4edc-9da9-db32d6bad855-15592&userToken=71f338a8-de09-4047-9486-4050d30855ef>

⁸⁷ http://www.uprava.vojvodina.gov.rs/UZZPPO_Finansijski_plan_2021.pdf

⁸⁸ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=1a659477-8d72-4cb4-8f04-8920e9a9e7c8-14920&entityId=27166&objectMetalId=1&documentGroupId=19&associationTypeId=2&userToken=71f338a8-de09-4047-9486-4050d30855ef>

⁸⁹ <https://www.porscheleasing.rs/o-nama/uopsteno-o-preduzecu>

⁹⁰ <https://www.volkswagenag.com/en/brands-and-models.html>

⁹¹ <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>

⁹² Isto

I zbilja, kada se uporede potrebne karakteristike vozila navedene u Tehničkoj specifikaciji sa ponudom firme "Audi" u Srbiji, može se doći do "ciljanog" modela automobila: **reč je o Audiju A6 Limuzina 55 TFSI quattro S-tr. 250 kW**⁹³, koji se savršeno uklapa u sve postavljene parametre: dužinu, visinu, širinu, međuosovinsko rastojanje, zapreminu motora, prtljažnika, snagu motora, karakteristike menjača...

Ova nabavka sporna je i sa stanovišta članova 5. i 6. Zakona o javnim nabavkama. Član 5. nalaže da je "Naručilac u primeni ovog zakona obavezan da postupa na ekonomičan i efikasan način, da obezbedi konkurenciju, jednak položaj svih privrednih subjekata, bez diskriminacije, kao i da postupa na transparentan i proporcionalan način", dok član 6. (Načelo ekonomičnosti i efikasnosti) propisuje da je Naručilac dužan "da nabavlja dobra, usluge ili radove odgovarajućeg kvaliteta **imajući u vidu** svrhu, namenu i vrednost javne nabavke, odnosno **ekonomično trošenje javnih sredstava.**"

Zbog čega ova javna nabavka nije ekonomična?

Najpre, za novac kojim se na godinu dana iznajmljuju dva vozila (nakon čega ponovo nastaje potreba za ta dva vozila) bilo je moguće kupiti jedan novi automobil (osnovna cena, prema sajtu Audija⁹⁴, iznosi 65.389,25 evra, dok cena sa svom traženom dodatnom opremom iznosi nešto iznad 81.000 evra) i da preostane oko 14.000 evra.

Prema Pravilniku o amortizaciji stalnih sredstava koja se priznaje za poreske svrhe⁹⁵, godišnju stopa amortizacije automobila za iznajmljivanje ili lizing iznosi 30 odsto. Naravno, cenu godinu dana starih automobila (nakon isteka zakupa) određuje tržište, međutim, možemo napraviti argument, oslanjajući se na pomenuti Pravilnik, da će u načelu ova dva vozila za godinu dana izgubiti po 30 odsto svoje vrednosti.

Kako rekosmo, kataloška cena sa zahtevanom opremom ova dva automobila iznosi oko 162.000 evra, što znači da će nakon godinu dana njihova vrednost opasti za ukupno 48.600 evra. Dakle, za taj gubitak vrednosti vozila od 48.600 evra, Ponuđač će od Uprave za godinu dana dobiti skoro duplo više - 95.817,1 evra. (Da su automobili u vlasništvu Uprave, amortizacija bi bila duplo manja i iznosila bi 15 odsto)

Takođe, i drugi uslovi su veoma nepovoljni po Naručioca, odnosno Upravu. Tako, prema podacima iz Tehničke specifikacije, postoji maksimalan broj kilometara (40.000) koji automobili mogu da pređu za godinu dana, a za svaki pređeni kilometar iznad 40.000 Uprava dodatno plaća Ponuđaču.

Ranije nije bilo nabavke ovakvih vozila (Audi), ali iz jedne ranije nabavke Uprave (broj 414-112/2017 od 25. maja 2017) saznajemo da su u trogodišnjem zakupu 10 Škodinih vozila plaćali 0,3 evra po pređenom kilometru iznad ugovorom predviđene granice.

Ujedno, na teret Uprave idu i svi ostali troškovi korišćenja vozila uzetih u zakup - "redovno i vanredno servisiranje, kasko osiguranje, zamena pneumatika, registracija i dr".

Uprava nije odgovorila na pitanje za koje potrebe su namenjena ova dva vozila, odnosno ko će ih koristiti. Takođe je nepoznato kolika je prosečan godišnji broj pređenih kilometara za službene automobile ove klase, tako da se za sada ne može pretpostaviti da li će pored pomenutih 95 hiljada evra, šteta za pokrajinski budžet biti još veća.

Prema Odluci o uslovima i načinu korišćenja službenih vozila iz Službenog lista Autonomne pokrajine Vojvodine od 28. decembra 2011. godine⁹⁶, vozila visoke i visoke srednje klase "mogu se koristiti isključivo za stalno korišćenje službenog vozila", a pravo na stalno korišćenje službenog vozila imaju:

1. predsednik Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine,
2. predsednik Vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine,
3. potpredsednik Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine,
4. potpredsednik Vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine,
5. članovi Vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine,
6. pokrajinski ombudsman,
7. direktor Uprave.

U ovoj Odluci navodi se i da kabinet predsednika Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine i Kabinet predsednika Vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine, pored prava na korišćenje vozila iz stava 1. ovog člana, imaju pravo na stalno korišćenje još po dva službena vozila.

Prema istoj Odluci, Uprava je, između ostalog, zadužena za evidenciju pređene kilometraže. Evidenciju o korišćenju službenih vozila vodi šef Odseka za saobraćaj i održavanje vozila, a na osnovu te evidencije, direktor Uprave je dužan da "dva puta mesečno sačini izveštaj o korišćenju službenih vozila. Izveštaj sadrži podatke o korisnicima, broju pređenih kilometara, utrošku goriva, iznosu naknade, kao i druge podatke".

Naknadno, od 12 juna 2013⁹⁷, pravo na stalno korišćenje vozila dobili su i:

8. šef Kabineta predsednika Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine,
9. šef Kabineta predsednika Vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine,
10. savetnik predsednika Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine,
11. savetnik predsednika Vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine".

Potom, 4. februara 2015⁹⁸. to pravo dobili su i:

12. direktor Uprave za kapitalna ulaganja Autonomne pokrajine Vojvodine
13. zamenik direktora Uprave za kapitalna ulaganja Autonomne pokrajine Vojvodine."

Konačno, 1. jula 2015⁹⁹. pravo na stalno korišćenje vozila dobio je i „14. Pravobranilac Autonomne pokrajine Vojvodine".

Kancelarija za javne nabavke je na pitanje - da li je sprovedla monitoring ove javne nabavke odgovorila da "Kancelarija nije sprovedla monitoring nad predmetnim postupcima javnih nabavki, kako po službenoj dužnosti, tako ni na osnovu obaveštenja pravnog ili fizičkog lica, organa državne uprave, organa autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugih državnih organa" i ukazala da će na osnovu ovog pitanja "Kancelarija postupiti u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima i sprovesti monitoring u vezi sa predmetnim postupcima javnih nabavki".

Javna nabavka 23 vozila Ministarstvo prosvete

Ministarstvo prosvete i nauke i tehnološkog razvoja objavilo je 6. maja 2021. odluku o dodeli ugovora¹⁰⁰ u vezi sa javnom nabavkom zakupa ukupno 23 vozila niže i srednje klase na tri godine (36 meseci)¹⁰¹. Javnu nabavku je dobio jedini ponuđač, privredno društvo Maxx Mobility d.o.o, koje, prema podacima Agencije za privredne registre (APR), ima jednu zaposlenu osobu, a zvanični sajt (www.maxxmobility.com) nije u funkciji. U vezi sa ovom javnom nabavkom niko nije uložio zahtev za zaštitu prava, ni na konkursnu dokumentaciju, ni na sam postupak odabira.

Vrednost ugovora iznosi 33.543.900 dinara bez poreza na dodatu vrednost (PDV), dok sa PDV-om iznosi 40.252.680 dinara, odnosno 342.341,8 evra po srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan odluke o

⁹³ https://cdn-rs.audi.at/media/Kwc_Basic_DownloadTag_Component/49497-505500-312763-505503-312764-downloadTag/default/92207df0/1612523062/a6-my21.pdf

⁹⁴ https://cc.porscheinformatik.com/cc-rs/sr_RS_AUDI19/A/model-selection/424?GrossNetSwitch=GROSS&variant=BASIC

⁹⁵ <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-o-poreskoj-amortizaciji.html>

⁹⁶ http://www.puma.vojvodina.gov.rs/SL/2011/23/23_2011.pdf

⁹⁷ http://www.puma.vojvodina.gov.rs/SL/2013/21/21_2013.pdf

⁹⁸ http://www.puma.vojvodina.gov.rs/SL/2015/4/4_2015.pdf

⁹⁹ http://www.puma.vojvodina.gov.rs/SL/2015/28/28_2015.pdf

¹⁰⁰ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocuments.ashx?entityId=45835&objectMetalId=2&documentGroupId=169&associationTypeId=1&userToken=71f338a8-de09-4047-9486-4050d30855ef×tamp=2021-04-28T14:07:55.127>

¹⁰¹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/21041>

dodeli ugovora (6. maja)¹⁰².

Ministarstvo je u zakup, odnosno rent-a-car, uzelo "20 komada putničkog motornog vozila niže klase marke Škoda Fabia i 3 komada putničkog motornog vozila srednje klase vozila marke Škoda Oktavija". Ova javna nabavka navedena je u Planu javnih nabavki Ministarstva za 2021. godinu (redni broj 20)¹⁰³.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja dobilo je saglasnost Ministarstva finansija broj 401-00-782/2021-03 od 18.02.2021. "na zaključivanje ugovora koji zbog prirode rashoda zahteva plaćanje u više godina". Prema podacima Plana javnih nabavki, "nabavka je planirana za tri budžetske godine (2021, 2022. i 2023)", a procenjena vrednost iznosa koje Ministarstvo treba da plati u 2021. godini iznosi 11.250.000 dinara (bez PDV-a).

Šta je problem sa ovom nabavkom?

Moguće je da su prekršeni članovi 5. i 6. Zakona o javnim nabavkama¹⁰⁴, koji govore o obavezama da Naručilac "postupa na ekonomičan i efikasan način" (član 5) i da je po načelu ekonomičnosti i efikasnosti, "dužan da nabavlja dobra, usluge ili radove odgovarajućeg kvaliteta imajući u vidu svrhu, namenu i vrednost javne nabavke, odnosno **ekonomično trošenje javnih sredstava**" (član 6).

S obzirom na to da su poznate marke automobila i zahtevi navedeni u Tehničkoj dokumentaciji¹⁰⁵, moguće je prilično precizno

na sajtu Škode u Srbiji odrediti koliko bi ova nova vozila koštala da ih je Ministarstvo jednostavno kupilo: u maloprodaji Škoda Fabia sa zahtevanim karakteristikama košta 14.277 evra¹⁰⁶, dok zahtevana konfiguracija Oktavije košta 27.393 evra¹⁰⁷.

Ukupna cena za kupovinu 20+3 vozila, prema tome, iznosila bi 367.719 evra i to bez popusta na količinu - dakle nešto više od novca planiranog javnom nabavkom¹⁰⁸. No, uprkos tome što za kupovinu vozila jeste bilo potrebno više novca nego za najam (oko 25 hiljada evra ukupno, odnosno nešto više od 1000 evra po automobilu), možemo, kao i u analizi javne nabavke dva vozila za potrebe Uprave za zajedničke poslove pokrajinskih organa¹⁰⁹, videti koliko vrednost bi, načelno, imala ova vozila nakon što prođe tri godine, koliko traje ugovor.

Naime, prema Pravilniku o amortizaciji stalnih sredstava koja se priznaje za poreske svrhe, godišnju stopa amortizacije automobila za iznajmljivanje ili lizing iznosi 30 odsto¹¹⁰. To znači da svake godine automobili gube 30 odsto svoje vrednosti. Jednostavnom računom dolazimo do podatka da bi gornja vrednost novih vozila (od 367.719 evra) za tri godine pala na oko 126.128 evra. To bi značilo da su sva vozila ukupno za tri godine izgubila na vrednosti 241.591 evro, a da je Ministarstvo to platilo oko sto hiljada evra više (342.341,8). Na sve to, jasno, nakon isteka tri godine Ministarstvo će ponovo biti prinuđeno da ili kupi ili zakupi isti broj automobila, dok bi, da ih je sada kupilo, ti automobili bili bi u vlasništvu Ministarstva i nakon isteka tri godine.

Sa druge strane, ono što je pozitivno u ovoj nabavci - a za razliku od pomenute nabavke vozila Uprave za zajedničke poslove pokrajinskih organa - jeste da svi troškovi tokom trajanja ugovora idu na teret Ponuđača, a ne Ministarstva. Takođe, ne postoji ograničenje u broju pređenih kilometara na godišnjem nivou, uz dodatno plaćanje penala, kao u nabavci Uprave. Međutim, malo je verovatno da bi ti troškovi mogli da opravdaju gubitak koji nastaje zbog toga što je odabrana opcija zakupa umesto kupovine.

Prema Modelu ugovora za Škode¹¹¹, pređena kilometraža za vozila "nije ograničena ni na mesečnom ni na godišnjem nivou", "ugovorene cene su fiksne tokom čitavog perioda trajanja ugovora", a "u cene su uključeni svi troškovi koji nastaju ili mogu nastati u vezi sa nabavkom i isporukom predmetnih dobara i pružanjem svih pratećih usluga".

Na pitanje upućeno Ministarstvu - zbog čega je odabran ovakav način nabavke vozila, s obzirom da je ukupno izdvojena suma bliska onoj za koju bi bilo moguće jednostavno kupiti nova vozila - Ministarstvo je odgovorilo da "ovakav način zakupa vozila nije novina" i da se Ministarstvo "odlučilo na ovaj vid nabavke na osnovu procena i pozitivnih iskustva drugih državnih organa".

Ministarstvo nije odgovorilo na dodatna pitanja - na koja iskustva drugih državnih organa misle, kao i da li imaju procenu koliko je ovakvim načinom nabavke Ministarstvo uštedelo novca, uzimajući automobile u zakup.

U prvom odgovoru, pak, istakli su da je jedan od razloga za ovakvu nabavku "to je što su u ovom slučaju svi troškovi održavanja na ponuđaču, a ne na Ministarstvu - reč je, između ostalog, o troškovima održavanja (mali i veliki servis), registraciji, kasko osiguranju, vanrednim popravkama, zimskim i letnjim gumama, osiguranju vozila i putnika, kao i obezbeđenju zamen-

skog vozila, u slučaju potrebe".

Takođe, naveli su da je razlog pokretanja ove javne nabavke zbog toga što su inspekcije tokom terenskog rada i školske uprave sa područja cele Srbije koristile vozila "stara više od 20 godina".

"Reč je o vozilima marke Jugo (Yugo koral i Yugo ciao) iz 2000, 2001, i 2002. godine, koja su neispravna, nesigurna i nebezbedna. Zbog toga je Ministarstvo raspisalo javnu nabavku čiji predmet su bili automobili niže i srednje klase (Škoda Fabia 20 automobila i tri Škode Oktavije). Ministarstvo je postupilo u svemu prema važećim propisima i dobilo predviđene saglasnosti od nadležnih organa", naveli su u Ministarstvu, ne odgovarajući na pitanje od kojih organa je dobilo saglasnost, niti šaljući traženi dokument koji sadrži tu saglasnost. Verovatno se misli na saglasnost Ministarstva finansija da se nabavka sprovede u više godina, što nije relevantno za ocenu isplativosti takvog vida nabavke.

Prema podacima Informatora o radu Ministarstva za 2020. godinu¹¹², MPN je imalo ukupno 12 automobila marke Zastava. Za nabrojana 42 vozila iz Informatora, njihova ukupna prosečna starost na kraju 2020. iznosila je 10,23 godina.

Osim načela ekonomičnosti, deluje da je prekršen i član 7. Zakona o javnim nabavkama¹¹³, koji predviđa da je Naručilac "dužan da u postupku javne nabavke omogućiti što je moguće veću konkurenciju", kao i da "Naručilac ne može da ograniči konkurenciju sa namerom da određene privredne subjekte neopravdano dovede u povoljniji ili nepovoljniji položaj, a naročito ne može onemogućavati bilo kojeg privrednog subjekta da učestvuje u postupku javne nabavke **korišćenjem diskriminatornih kriterijuma** za kvalitativni izbor privrednog subjekta, **tehničkih specifikacija** i kriterijuma za dodelu ugovora".

O ovome govori i član 100. Zakona, u kom piše da "**Tehničke specifikacije ne mogu**

¹⁰² <https://www.nbs.rs/kursnaListaModul/naZeljaniDan.faces>

¹⁰³ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=07766ddf-96c8-4314-b3e2-7cf4c7ddd7bb-13140&userToken=71f338a8-de09-4047-9486-4050d30855ef>

¹⁰⁴ <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>

¹⁰⁵ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=6e7822a5-87de-4035-8bbb-e109bb963b05-11772&entityId=21041&objectMetalId=1&documentGroupId=19&associationTypeId=2&userToken=71f338a8-de09-4047-9486-4050d30855ef>

¹⁰⁶ <https://cc.skoda-auto.com/srb/sr-Latn-CS/summary-scenic?activePage=summary&color=9P9P&configurationId=C7AGM-39V&extraEquipments=GPJIPJl%7CMASGEA2%7CMSIE3L3&id=SRB%3Bskoda%3B2021%3BNJ33M4%3B1%3B%3Bmda20210430012729%3Bsr-Latn-CS%3B%3B60002%3B60002&interior=BL&modifiedPages=trimlines%7Cengines%7Cextraequipments%7Ccolors&snapshotVersion=a2953366-1177-4cf4-9ac6-0b06998013be&trimline=NJ3%7CAmbition6000260002&visitedPages=trimlines%7Ccolors%7Cwheels%7Cinteriors%7Cengines%7Cextraequipments%7Cservices%7Csummary>

¹⁰⁷ <https://cc.skoda-auto.com/srb/sr-Latn-CS/summary-scenic?activePage=summary&color=1Z1Z&configurationId=C7AGN228&extraEquipments=GPBIPBI%7CGPE4PE4%7CGYOYOY%7CMEIH5MN%7CMNE-S8WH&id=SRB%3Bskoda%3B2021%3BNX344D%3B0%3B%3Bmda20210430012729%3Bsr-Latn-CS%3B%3B63001%3B63001&interior=CB&modifiedPages=colors%7Cengines%7Cextraequipments&snapshotVersion=64d46e81-2946-4c95-be76-4364808be68c&trimline=NX4%7Cstyle6300163001&visitedPages=trimlines%7Ccolors%7Cwheels%7Cinteriors%7Cengines%7Cextraequipments%7Cservices>

¹⁰⁸ Pojedini mediji javili da ministarstvo daje više novca za rent-a-car nego što bi ih koštala nova vozila: <https://www.kurir.rs/vesti/politika/3695457/ministar-ruciz-iznajmio-23-skode-za-341-124-evra-a-mogao-je-da-kupi-nove-za-65-820-evra-manje>

¹⁰⁹ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Analiza_javne_nabavke_-_Uprava_za_zajedni%C4%8Dke_poslove_pokrajinskih_organ_a_-_zakup_dva_vozila.pdf

¹¹⁰ <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-o-poreskoj-amortizaciji.html>

¹¹¹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=5356f778-c8a0-45b4-96a2-d1c6397f96bc-11772&entityId=21041&objectMetalId=1&documentGroupId=19&associationTypeId=2&userToken=71f338a8-de09-4047-9486-4050d30855ef>

¹¹² <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2021/05/Informator-o-rad-u-maj-2021-latinica.pdf>

¹¹³ <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>

da upućuju na posebnu marku ili izvor ili određeni proces koji karakteriše proizvode ili usluge koje pruža određeni privredni subjekt ili na žigove, patente, vrste ili određeno poreklo ili proizvodnju, koje bi za posledicu imalo davanje prednosti ili eliminisanje određenih privrednih subjekata ili određenih proizvoda, osim ako predmet ugovora to opravdava”.

A u zahtevima za specifične karakteristike vozila koja su bila predmet javne nabavke, pojedini delovi kao da su “crtani” za određena vozila: naime, deluje da su delovi karakteristika za vozilo srednje klase praktično prepisani iz kataloga za vozilo Škoda Oktavija.

Na primer, u **Tehničkoj dokumentaciji**¹¹⁴ traži se:

“Lane asistent” (održavanje vozila u traci),

“Klimatronik - trozonski klima uređaj sa elektronskom regulacijom”,

“Spoljni retrovizor podesiv sa grejačima i sklopiv”,

“Unutrašnji retrovizor sa automatskim zatamnjenjem”.

U **Škodinom katalogu** za ove stavke piše sledeće:

“Lane assist”,

“Climatronik (3-zonski) sa kontrolnim panelom pozadi”,

“Spoljašnji retrovizori sa automatskim zatamnjenjem, el. sklopivi/podesivi/grejani”

“Unutrašnji retrovizor sa automatskim zatamnjenjem”

Kancelarija za javne nabavke je odgovorila na upit da nije sprovodila monitoring nad predmetnim postupcima javnih nabavki, “kako po službenoj dužnosti, tako ni na osnovu obaveštenja pravnog ili fizičkog lica, organa državne uprave, organa autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugih državnih organa”, uz napomenu da će “postupiti u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima i sprovesti monitoring u vezi sa predmetnim postupcima javnih nabavki”.

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 pret-**

postaviti 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.

Nezakonito odabran partner za izgradnju stanične zgrade na Prokopu

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 sadržaja¹¹⁵.

Ne samo da je ovo kršenje Zakona o javno-privatnom partnerstvu prošlo bez re-

¹¹⁴ <https://jnportal.ujn.gov.rs/GetDocument.ashx?id=de86f3b6-3ee1-4c07-a67e-85128c8a7323-5068&entityid=21041&objectMetalId=1&documentGroupId=19&associationTypeId=2&userToken=71f338a8-de09-40-47-9486-4050d30855ef>

¹¹⁵ <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saopenja/11858-nezakonito-odabran-partner-za-izgradnju-stanice-zgrade-na-prokopu>

akcije drugih državnih organa, već su u njemu učestvovali i predstavnici Vlade, Ministarstva finansija, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Grada Beograda, Državnog pravobranilaštva, preduzeća Infrastrukture železnice Srbije i preduzeća „Beograd čvor“, koji su dali članove komisije za izbor ponuđača.

Naime, Direkcija je 16. jula 2019. raspisala javni poziv „potencijalnim partnerima“ da upute pismene ponude za izgradnju stanične zgrade, parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja. Kako je objavljeno, Republika Srbija bi uložila zemljište i omogućila izgradnju, a privatni partner bi pribavio dokumentaciju i finansirao izgradnju. Da ovo nije bio samo neobavezujući poziv za iskazivanje interesovanja, svedoči i činjenica da se u oglasu navodi da će nakon analize, biti odabrana najpovoljnija ponuda. To je očigledno i učinjeno: kako se može videti iz dokumentacije Urbanističkog projekta¹¹⁶ u skladu sa zaključkom Vlade 05 broj 464-3362/2020., 14.05.2020. je zaključen „Okvirni ugovor o zajedničkoj izgradnji objekta železničke stanice, parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja na ploči i prenosu prava na nepokretnostima između Republike Srbije i Railway City d.o.o. Beograd, kao investitora.

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

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

Direkcija za imovinu obmanjuje javnost u vezi sa Prokopom

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“, parkinge 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 člana 100. Zakona o planiranju i izgradnji i člana 15. Zakona o javnoj svojini, mogla da otuđi zemljište u javnoj svojini bez javnog nadmetanja, iako upravo ove norme upućuju na obavezno sprovođenje 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.

Zaključujemo da je Republička direkcija za imovinu, umesto da prepozna i da pokuša da otkloni ozbiljne propuste na koje smo ukazali, nespretno pokušala da opravda očigledno nezakonitu dodelu državnog ugovora i javne imovine privatnom partneru, navodeći kao „pravni osnov“ odredbe posebnih zakona koje se ne mogu primeniti u ovom slučaju, a sve u svrhu obmane javnosti¹¹⁷.

Inicijativa za utvrđivanje ništavosti ugovora o Prokopu¹¹⁸

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. Ovaj ugovor, zaključen između Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije i kompanije „Railway City Beograd“, protivan je propisima i kao takav mora biti poništen nakon odgovarajuće pravne procedure.

Za realizaciju ovog projekta Republička direkcija za imovinu je imala pravnu mogućnost da sprovede ili objedinjeni postupak javno-privatnog partnerstva, ukoliko su za to ispunjeni uslovi, ili više odvojenih postupaka koji su uređeni zakonima Republike Srbije - jedan za nabavku radova izgradnje železničke stanice i drugi za prodaju građevinskog zemljišta za izgradnju komercijalnih objekata.

Umesto toga, Republička direkcija za imovinu se opredelila za to da sprovede postupak koji nije uređen nijednim pravnim aktom i koji ne obezbeđuje adekvatan nivo

transparentnosti, precizne kriterijume za odabir najpovoljnije ponude i mogućnost zaštite prava zainteresovanih partnera. Postupak koji u srpskom zakonodavstvu jednostavno ne postoji i nije moguć. Na ovu nezakonitost su propustili da ukažu predstavnici Vlade, Ministarstva finansija, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Grada Beograda, Državnog pravobranilaštva i dva preduzeća u državnom vlasništvu, čiji su članovi učestvovali u postupku.

Zbog činjenice da je navedeni ugovor, koji je zaključen na osnovu nepostojeće, nezakonite procedure apsolutno ništav u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima, Transparentnost Srbija i Koalicija za nadzor javnih finansija pozivaju Republičko javno tužilaštvo da u okviru svojih ovlašćenja postupi po ovoj inicijativi i podnese tužbu za utvrđenje ništavosti zaključenog ugovora o zajedničkoj izgradnji zgrade železničke stanice „Beograd centar“ (Prokop), parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja.

Tužilaštvo bez obrazloženja odbacilo inicijativu u vezi sa Prokopom

Više tužilaštvo u Beogradu odbacilo je [inicijativu](#) Koalicije za nadzor javnih finansija i Transparentnosti Srbije za podnošenje tužbe za utvrđivanje ništavnosti ugovora o zajedničkoj izgradnji zgrade železničke stanice „Beograd centar“ (Prokop), parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja.

Više javno tužilaštvo samo je [saopštilo](#) da je „našlo da nema osnova za postupanje... po podnetoj inicijativi i osnova za podnošenja tužbe u parničnom postupku“.

Transparentnost Srbija će tražiti obrazloženje ove odluke pošto je nejasno na osnovu čega je tužilaštvo zaključilo da nema osnova, imajući u vidu [jasne argumente](#) koje smo izneli u dopisu - da je ugovor sa privatnim partnerom za izgradnju zgrade železničke stanice i pratećih sadržaja potpisan bez pravnog osnova, bez sprovođenja procedure.

¹¹⁶ <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/11858-nezakonito-odabran-partner-za-izgradnju-stanicne-zgrade-na-prokopu>

¹¹⁷ Detaljna pravna analiza na: https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Analiza_odgovora_Direkcije_za_imovinu_-_Nezaknitosti_na_Prokopu.pdf

¹¹⁸ Inicijativa na sajtu TS.

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. govorile 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 učesćem 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.

Najave - "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.¹¹⁹

Pred odlazak tadašnjeg predsednika Vlade Srbije Aleksandra Vučića u Kinu u septembru 2014. godine, mediji su pisali¹²⁰ da će Vučić "predložiti premijeru Kine Li Kečengu 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 iz-

gradnja 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.¹²¹

Kako je tada pisala Transparentnost Srbija (TS)¹²², 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 Beogradu¹²³, postignut je dogovor o modernizaciji železnice između Beograda i Budimpešte. Kineski premijer Li Kečang je, obraćajući se učesnicima Samita, tada rekao "da će se nastojati da bude izgrađena za dve godine"¹²⁴.

Tokom 2015. više puta su ministarka građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Zorana Mihajlović¹²⁵ i tadašnji predsednik Vlade Aleksandar Vučić¹²⁶ obećavali početak izgradnje pruge Beograd - Budimpešta "do kraja 2015". U novembru 2015. godine isto je obećao i premijer Kine Li Kečijang, otvarajući samit Kine i lidera Centralne i Istočne Evrope. On je tada ponovo rekao da će pruga biti završena za dve godine¹²⁷, a mesec dana kasnije, u decembru 2015, Vučić je rekao¹²⁸ da će građani Srbije "moći da koriste modernizovanu brzu prugu Beograd-Budimpešta od 2018. godine".

Ugovor za prvu deonicu potpisan je, međutim, tek u maju 2017, a za treću deonicu u julu 2018.

¹¹⁹ <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/ekonomija/aktuelno.239.html:465470-Brzom-prugom-do-Budimpeste>

¹²⁰ https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=09&dd=08&nav_id=897189

¹²¹ <https://www.ninamedia.rs/rs/home/vesti/2014/09/10/vu%4c8d%4c487-u-tjen%4c491inu-o-investigijama-i-pruzi-beograd%e2%80%93-budimpe%5a1ta/>

¹²² <https://www.facebook.com/Transparentnost.Srbija/posts/830950206938438/>

¹²³ <https://www.srbija.gov.rs/specijal/226895>

¹²⁴ <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1775995/samit-kina-plus-16-u-beogradu.html>

¹²⁵ <https://www.istinomer.rs/izjava/pocetak-radova-na-pruzi-beograd-budimpesta-do-kraja-2015-godine/>

¹²⁶ <https://www.istinomer.rs/izjava/pocetak-izgradnje-pruge-beograd-budimpesta-do-kraja-2015/>

¹²⁷ <https://www.slobodnaevropa.org/a/27384497.html>

¹²⁸ <https://www.slobodnaevropa.org/a/27445024.html>

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.¹²⁹

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-Novu 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.¹³⁰

Najave - "ruske" deonice

Vučić je dva puta u predizbornim kampaњama izjavljivao (u aprilu 2016.¹³¹ i u martu 2017.¹³²) da su radovi na "ruskom" delu pruge (Stara Pazova - Novi Sad) već počeli. Prilikom potpisivanja ugovora u julu 2016. sa Ruskim železnicama¹³³ 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 2018¹³⁴, direktor u Ruskim železnicama Mansurbek Sultanov izjavio je da je ta kompanija "sprema da vrlo brzo postavi prvi kilometar brze pruge Beograd-Budimpešta".

U septembru 2018. Zorana Mihajlović izjavila je da će ovaj deo pruge (Stara Pazova - Novi Sad) biti završen do novembra 2021. godine¹³⁵. 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 2019.¹³⁶ No, kako je tada pisala RSE, aneksom o ruskom kreditu iz novembra 2017.¹³⁷ 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.¹³⁸

Pruga u Mađarskoj: Skrivanje podataka i problemi sa Evropskom komisijom

U februaru 2017. mediji su javili¹³⁹ da je Evropska komisija počela istragu zbog pruge Beograd - Budimpešta, jer je Mađar-

ska, 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 tada¹⁴⁰ TS.

U decembru 2018, Mađarska je saopštila da će, zbog porasta troškova, raspisati novi tender¹⁴¹ za modernizaciju mađarske deonice železničke pruge Budimpešta-Beograd, "zbog čega će radovi početi tek 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 Mihajl Varga tada je rekao da će pruga biti gotova 2025. godine¹⁴². 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.¹⁴³

Sled događaja

U aprilu 2015. potpisan je prvi ugovor za prugu Beograd - Budimpešta, kada su ge-

neralni direktori Železnica Srbije i Saobraćajnog instituta CIP, Miroslav Stojčić i Milutin Ignjatović, ugovorili izradu prostornog plana za prugu od Beograda do Kelebije¹⁴⁴.

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.¹⁴⁵

U julu 2016. Srpske železnice potpisale su¹⁴⁶ 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 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.¹⁴⁷

Ujedno, u novembru 2017. potpisan je i aneks ruskog kredita za prugu Stara Pazova-Novu Sad, vredan 247,9 miliona dolara.¹⁴⁸

U maju 2017, uzet kredit od 297,6 miliona dolara od kineske Eksim banke za deonicu Beograd - Stara Pazova.^{149 150}

¹²⁹ <https://www.slobodnaevropa.org/a/teretni-voz-iz-kine-u-srbiji/30233914.html>

¹³⁰ <https://www.slobodnaevropa.org/a/30643204.html>

¹³¹ <https://www.istinomer.rs/izjava/poceli-radovi-na-pruzi-stara-pazova-novi-sad/>

¹³² <https://www.istinomer.rs/izjava/u-toku-radovi-na-pruzi-stara-pazova-novi-sad/>

¹³³ <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/2386975/potpisan-ugovor-za-prugu-stara-pazova---novi-sad.html>

¹³⁴ <https://www.danas.rs/ekonomija/ruske-zeleznice-postavljaju-prvi-kilometar-brze-pruge-beograd-budimpesta/>

¹³⁵ <http://www.politika.rs/sr/clanak/410537/Ekonomija/Pruga-Stara-Pazova-Novu-Sad-do-novembra-2021>

¹³⁶ <https://www.slobodnaevropa.org/a/29980934.html>

¹³⁷ http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/potpisan-aneks-ruskog-kredita-za-prugu-stara-pazova-novi-sad_870310.html

¹³⁸ <https://www.danas.rs/ekonomija/mihajlovic-do-kraja-godine-bice-završena-brza-pruga-do-stare-pazove/>

¹³⁹ <http://rs.n1info.com/documents/1016560/comments/Biznis/EU-spusta-rampu-na-brzu-prugu-Beograd-Budimpesta.html>

¹⁴⁰ <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9030-da-li-je-potrebna-eu-da-bismo-brinuli-o-nasem-novcu>

¹⁴¹ <http://rs.n1info.com/Biznis/a445338/Kasne-radovi-na-madarskom-delu-pruge-Beograd-Budimpesta.html>

¹⁴² <https://www.slobodnaevropa.org/a/30574362.html>

¹⁴³ <https://www.slobodnaevropa.org/a/30622158.html>

¹⁴⁴ http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/aktuelno/potpisan-prvi-ugovor-za-prugu-beograd-budimpesta_588868.html

¹⁴⁵ <https://www.istinomer.rs/analize/umesto-do-kraja-2015-radovi-pocinju-2017-godine/>

¹⁴⁶ <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/2386975/potpisan-ugovor-za-prugu-stara-pazova---novi-sad.html>

¹⁴⁷ <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/2953619/svecani-pocetak-radova-na-pruzi-beograd-budimpesta.html>

¹⁴⁸ http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/potpisan-aneks-ruskog-kredita-za-prugu-stara-pazova-novi-sad_870310.html

¹⁴⁹ http://www.rtv.rs/sr_ci/ekonomija/aktuelno/za-prugu-beograd-budimpesta-zajam-od-297-miliona-evra_824896.html

¹⁵⁰ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2017/2320-17.pdf>

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.¹⁵¹

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.¹⁵²

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.¹⁵³

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.¹⁵⁴

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 2016¹⁵⁵, pa je potom potpisan aneks u vrednosti od 296,7 miliona dolara u novem-

bru 2017¹⁵⁶, 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.

Javna nabavka tehničkih i savetodavnih usluga za projekat beogradskog metroa¹⁵⁷

Javna nabavka u vezi sa za dugo iščekivanim beogradskim metroom bila je predmet interesovanja medija¹⁵⁸. Poziv za podnošenje ponuda i konkursna dokumentacija su objavljeni u decembru 2019. godine, a nabavka je sprovedena u otvorenom postupku. Sam predmet nabavke, kako se navodi u konkursnoj dokumentaciji¹⁵⁹, jeste pružanje tehničkih i savetodavnih usluga, konkretno priprema tehničkih specifikacija, izrada projektnih zadataka, stručna ocena rešenja obuhvaćenih tehničkom dokumentacijom, kao i učešće u izradi Studije opravdanosti sa Idejnim projektom i Studije o proceni uticaja na životnu sredinu za projekat beogradskog metroa. Procenjena vrednost javne nabavke iznosi 78 miliona dinara. Kriterijum za dodelu ugovora jeste ekonomski najpovoljnija ponuda, a bodovalo se po sledećim elementima tog kriterijuma:

Ponuđena cena: 60 bodova

Kvalitet članova tima: 40 bodova

Pored obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke koji su predviđeni u ZJN (potvrde o neosuđivanosti, izmirenju poreza, poštovanju propisa o radu...), traženo je i nekoliko dodatnih uslova gde nam je posebnu pažnju privukao uslov vezan za kadrovski kapacitet. U ovom uslovu se za-

htevalo da ponuđač ima zaposlen određeni broj ključnih eksperata, odgovarajućeg stručnog profila, koji su pritom učestvovali na po minimum 2 projekta čija minimalna vrednost nije bila ispod 600 miliona dinara. Ovaj uslov nam se i na prvi pogled učinio najsumnjivijim, sa stanovišta poštovanja zakonskih pravila, jer bi mogao imati isključujući i diskriminišući karakter, a kasnije ćemo obrazložiti i zbog čega je tako.

Tok postupka javne nabavke

Na poziv za podnošenje ponude u otvorenom postupku javila su se dva ponuđača, tačnije dva grupe ponuđača, koju su činile britanske, odnosno austrijske firme. Zanimljivost je da su svoje ponude podneli istoga dana u vremenskom razmaku od samo 2 minuta, neposredno pred istek roka. Nakon otvaranja i pregleda ponuda, Komisija za javne nabavke je obe ponude ocenila kao neprihvatljive i dala predlog da se obustavi postupak, koji je i prihvaće¹⁶⁰, jer nije bilo drugih zakonskih mogućnosti. Razlozi su bili odsustvo dokaza o ispunjenju kako obaveznih tako i dodatnih uslova za oba ponuđača. Prema proceni TS, ovde nema ničeg spornog i sasvim su opravdano obe ponude odbijene kao neprihvatljive.

Nakon toga, pokrenut je pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda, shodno članu 35. stav 1. tačka 1. Zakon o javnim nabavkama. Naime, ako u otvorenom, restriktivnom ili kvalifikacionom postupku ili konkurentnom dijalogu dobije sve neprihvatljive ponude, pod uslovom da se prvobitno određeni uslovi za učešće u postupku, tehničke specifikacije i kriterijumi za dodelu ugovora, odnosno okvirnog sporazuma ne menjaju. Ako naručilac odluči da u pregovarački postupak pozove samo i sve ponuđače koji su učestvovali u otvorenom, restriktivnom ili kvalifikacionom postupku ili konkurentnom dijalogu da dopune svoje ponude, tako da ih učine prihvatljivim, nije dužan da objavi poziv za podnošenje ponuda. Ponuđena cena u ovom pregovaračkom postup-

ku ne može biti veća od ponuđene cene u otvorenom, restriktivnom ili kvalifikacionom postupku, odnosno konkurentnom dijalogu. Grupa austrijskih firmi otklonila je prethodne nedostatke ponude, dok grupa britanskih firmi to nije učinila. Ona nije dokazala ispunjenost ni obaveznih uslova, dostavljanjem potvrde o neosuđivanosti podizvođača, potvrde o redovnom izmirenju poreskih obaveza, a zamereni su joj i nedostaci dokaza u vezi sa kadrovskim kapacitetom. Iako je ova grupacija ponudila nižu cenu od austrijske, njena ponuda je bila ocenjena kao neprihvatljiva, sa bitnim nedostacima, zbog čega ponuda nije ni ocenjivana. Ovde se ne javljaju nikakve sporne činjenice u vezi sa postupanjem naručioca, jer jedan ponuđač nije ispunio ni obavezne uslove koji su bili propisani, tako da je posao dobila grupa austrijskih firmi, kao jedina ponuda koja je na kraju bila prihvatljiva¹⁶¹. Drugi ponuđač nije isticao zahtev za zaštitu zakonitosti po okončanju postupka.

Analiza dodatnog uslova kadrovskog kapaciteta

Dodatni uslov kadrovskog kapaciteta i na prvi pogled izazivao je određenu dozu sumnje u vezi sa načinom na koji je sprovedena ova javna nabavka. Razlog za sumnju u ispravnost postupanja bili su uslovi kojima je traženo da su vođa tima i ključni eksperti već učestvovali na po minimum 2 projekta čija je minimalna vrednost 600 miliona dinara. Ovaj uslov koji se vezuje za novčane iznose može se okarakterisati kao isključujući i diskriminišući, pa su analizirani podaci o drugim nabavkama.

Uzorak za poređenje je sačinjen na osnovu šifre iz opšteg rečnika nabavki¹⁶², kako bi se uporedilo da li se slični uslovi javljaju i kod drugih uporedivih nabavki. Pretraga po opštem rečniku nabavke se vrši tako što se na Portalu javnih nabavki u odeljku pretrage ORN unese šifra vrste nabavke (71300000 - Tehničke usluge). Analizirajući slične nabavke (primeri najbližih

¹⁵¹ <http://rs.n1info.com/Biznis/a402116/Potpisan-ugovor-za-108-km-pruge-Nov-Sad-Subotica.html>

¹⁵² <https://www.slobodnaevropa.org/a/29980934.html>

¹⁵³ <https://infrazs.rs/2019/04/?jezik=lat>

¹⁵⁴ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2019/1635-19-lat.pdf>

¹⁵⁵ <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/2386975/potpisan-ugovor-za-prugu-stara-pazova--novi-sad.html>

¹⁵⁶ http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/potpisan-aneks-ruskog-kredita-za-prugu-stara-pazova-novi-sad_870310.html

¹⁵⁷ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2579382> [14/5/2020] (br. JN 03/19, Naručilac: „JKP Beogradski metro i voz“, ORN: 71300000 - Tehničke usluge)

¹⁵⁸ <https://nova.rs/politika/beogradski-metro-placa-740-000-evra-za-savete/> [17/5/2020]

¹⁵⁹ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2579405&idp=2579382&vz=2> [14/5/2020]

¹⁶⁰ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/OdlukaOOustaviPostupka.aspx?idd=2664812&idp=2579382&vz=2> [14/5/2020]

¹⁶¹ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/DodelaUgovora.aspx?idd=2725079&idp=2725071&vz=2> [14/5/2020]

¹⁶² Opšti rečnik nabavke je referentni sistem klasifikacije predmeta javne nabavke, primenljiv na ugovore o javnim nabavkama, kojim se istovremeno obezbeđuje usklađenost sa drugim postojećim klasifikacijama.

nabavki¹⁶³164), utvrđeno je da se kod svih nabavki kao uslov postavlja angažovanje ključnih eksperata. Meutim, ni kod jedne od nabavki iz uzorka nije nađen zahtev da su eksperti prethodno učestvovali na projektima određene novčane vrednosti.

Isti rezultat je dobijen dodatnim istraživanjem, pretražujući i odluke o zahtevu za zaštitu prava na sajtu Komisije za javne nabavke. Kao ključna reč korišćena je sintagma „kadrovski kapacitet“ da bi se došlo do zahteva koji su usvojeni, a koji su za predmet žalbe imali povezanost sa tim uslovom. Ni ovde nije nađeno da je igde bilo propisano da su određeni kadrovi morali učestvovati na projektima određene novčane vrednosti. Stoga je poslat zahtev za pristup informacijama, sa pitanjem iz kog razloga su kao dodatni uslov bili traženi ključni eksperti sa referentim iskustvom kako je u konkursnoj dokumentaciji definisano. U odgovoru je navedeno da, JKP „Beogradski metro i voz“, kao naručilac savetodavnih usluga za projekat od nacionalnog značaja velike vrednosti, smatra postavljanje uslova u pogledu kadrovskog kapaciteta opravdanim i potrebnim, te je predvideo da ključni eksperti moraju imati prethodno iskustvo na projektima slične vrednosti sa projektom beogradskog metroa. Navode da je smisao propisivanja dodatnih uslova da se izvrši selekcija onih ponuđača koji s obzirom na svoje kapacitete mogu uspešno i kvalitetno realizovati ugovor koji sa njima bude zaključen.

Ovaj dodatni uslov kadrovskog kapaciteta treba posmatrati u kontekstu odredbi člana 76. stav 6. ZJN, u kom se kaže da naručilac određuje dodatne uslove tako da oni ne diskriminišu ponuđače i tako da stoje u logičkoj vezi sa predmetom nabavke.

Jer iako ovaj uslov nije uticao na odluku o dodelu ugovora i njegovo zaključenje, u završnoj fazi postupka javne nabavke, može se pretpostaviti da je imao uticaja da se na poziv za podnošenje ponude javi manji broj ponuđača nego što bi inače bio slučaj. Umesto da postavi prethodno iskustvo ključnih stručnjaka kao uslov učešća u javnoj nabavci sa tako visokim pragom, naru-

čilac je imao mogućnost da veće iskustvo vrednuje kao element kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude. Odluka naručilca je utoliko manje logična, zato što je ova nabavka bila vršena upravo primenom kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, gde ponuđena cena nije jedini faktor za odlučivanje. Da je postupio na logičan način, iskustvo eksperata na velikim projektima je moglo dobiti adekvatan značaj, a da to ne ugrozi konkurenciju. Istina, i tu bi trebalo biti obazriv, jer bi i učešće na većem broju manjih projekata, sličnih onome koji će se sprovoditi u Beogradu, moglo biti jednako značajan pokazatelj kapaciteta stručnjaka.

Može se pretpostaviti da je na ovakav način nepotrebno ograničena konkurencija imala naročito negativan efekat na domaće firme, ukoliko uopšte postoji neka koja je imala iskustvo na sličnim poslovima. Ograničavanje konkurencije nerelevantnim dodatnim uslovima je ne samo neopravdano, već podstiče ionako zabrinjavajući trend opadanja prosečnog broja ponuda na javne nabavke.

Pored svega navedenog, valja primetiti da je u ovom slučaju konkurencija bila smanjena i usled činilaca na koje naručilac nije mogao da utiče. Naime, britanski konzorcijum, čija je ponuda odbijena zbog nedostavljanja dokaza o ispunjenosti uslova, je opravdano ukazao da neke od tih dokaza nije u mogućnosti da pribavi, jer ne postoje u tom obliku u matičnoj zemlji. Žalili su se na terminologiju korišćenu u konkursnoj dokumentaciji, obrazlažući da se navodi suštinski odnose na Zakon o planiranju i izgradnji Republike Srbije, koji predviđa glavnog odnosno odgovornog projektanta, te ishodovanje građevinske dozvole ili odobrenja za izgradnju metroa. Navode da je ovakav uslov diskriminišući jer stručnjaci koji su obavljali slične poslove u drugim zemljama u kojima su se izgradili metro sistemi, po zakonima tih zemalja nisu bili nužno angažovani na poziciji glavnih ili odgovornih projektanata tehničke dokumentacije na osnovu koje je izdata građevinska dozvola ili odobrenje za izgradnju metroa jer zakoni drugih zemalja u kojima postoje

metro sistemi ne prepoznaju nužno navedene pozicije i proceduru za ishodovanje dozvole kao što je to slučaj u Republici Srbiji. Sa tim u vezi, zamolili su da se uslov ukine, odnosno da se kao relevantno usvoji iskustvo na projektovanju metro sistema, nevezano za poziciju glavnog odnosno odgovornog projektanta¹⁶⁵. Naručilac iz formalnih razloga nije mogao da prihvati ovakve dokaze, što ukazuje da je potrebno da Zakon o javnim nabavkama predvidi veću fleksibilnost prilikom dokazivanja uslova za ponuđače iz inostranstva.

Zaključak

Iako je ova nabavka sa proceduralne strane sprovedena u skladu sa propisima, ostaje sporno da je dodatni uslov bio opravdan ili osmišljen kako bi se dala prednost određenom ponuđaču. U vezi sa tim moguće je da je uslov uticao i na smanjenje konkurencije. Imajući ovu okolnost u vidu, kao i činjenicu da za ovu javnu nabavku nije podnet zahtev za zaštitu prava, dalje razmatranje opravdanosti dodatnog uslova bi prevashodno bi moglo da bude predmet nadzora UJN, kao i Državne revizorske institucije, ukoliko ona to ubaci u svoj plan rada.

Javne nabavke i javno privatna partnerstva u 15 projekata finansiranih iz kineskih kredita

Transparentnost Srbija je serijom zahteva za pristup informacijama od javnog značaja pokušala da pribavi informacije o projektima koji se finansiraju iz „kineskih kredita“, odnosno za čije su finansiranje većinu sredstava obezbedili kineski kreditori. Analizom je obuhvaćeno 15 projekata, koji su ili realizovani, ili u fazi realizacije, ili na njihovoj realizaciji tek treba da se počne. TS je zahtevima tražila kopije svih dokumenata koji su zaključeni radi realizacije projekta, kopije svih dokumenata koji su zaključeni radi finansiranja projekta, kao i kopije svih dokumenata kojima se predvi-

đa angažovanje firmi i radnika potrebnih za realizaciju projekta¹⁶⁶. Zahtevi su, u zavisnosti od projekta na koji su se odnosili, upućivani Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture; Ministarstvu rudarstva i energetike; Ministarstvu unutrašnjih poslova; Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija; Ministarstvu finansija; dok je svaki od zahteva istovremeno upućen i Vladi Republike Srbije. Cilj ovog istraživanja je da se utvrdi kako i koliko se Republika Srbija zaduživala, pod kojim finansijskim uslovima, kao i to da li je kao obavezno predviđeno angažovanje firmi i radnika iz Srbije ili iz Kine.

Vlade Republike Srbije i NR Kine su, 20. avgusta 2009. godine u Peking, potpisale Sporazum o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti infrastrukture („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 90/09, 9/13, 11/13, 13/13). Za ovaj sporazum zaključena su i 3 aneksa, ali on je suštinski ostao neporomenjen. Kao krovni cilj ovog sporazuma navedeno je unapređenje saradnje u oblasti infrastrukture između dve zemlje, konkretno putne i železničke mreže, mostova, elektro-energetskih i telekomunikacionih postrojenja, a u sklopu tog cilja je privlačenje kineskih preduzeća na izgradnju infrastrukturnih objekata uz kreditiranje pod povoljnim uslovima. Od konkretnih projekata saradnje u tekst sporazuma sa kineske strane prihvaćeno je samo navođenje zajedničkog interesa i podrška preduzećima i bankama iz dve zemlje u realizaciji projekta mosta sa pripadajućim saobraćajnicama, između Zemuna i Borče uz navođenje podataka o dužini mosta i saobraćajnica. Već prilikom donošenja Zakona o potvrđivanju sporazuma o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti infrastrukture između Vlade Republike Srbije i Vlade Narodne Republike Kine, vodilo se računa da se obezbedi zadovoljenje uslova iz člana 7. stav.1 tačka 2) pod a) Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“ broj 116/08) da se navedeni Zakon ne primenjuje na nabavke, isporuke radova, materijala i usluga neophodnih za izvršavanje izgradnje objekata po ovom

¹⁶³ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2349910&idp=2349858&vz=2> [14/5/2020]

¹⁶⁴ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/KonkursnaDokumentacija.aspx?idd=2460265&idp=2460249&vz=2> [14/5/2020]

¹⁶⁵ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/PitanjaOdgovoriKonkursna.aspx?idd=2615339&idp=2579405> [14/5/2020]

¹⁶⁶ <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/187-pogled-na-javne-nabavke-i-javno-privatna-partnerstva-u-srbiji>

međunarodnom ugovoru, po njegovom stupanju na snagu¹⁶⁷. Sporazum predviđa da će se predlozi i ponude podnete od strane nadležnih državnih organa, institucija i/ili kompanija odgovornih za sprovođenje programa i projekata i posebnih ugovora, procenjivati sa stanovišta konkurentnosti na međunarodnom tržištu, posebno u smislu cena, uslova plaćanja, uslova izvršenja i isporuke, kao i nivoa i kvaliteta opreme i usluga, a o čemu će se zaključivati ugovori u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom obeju zemalja. Ispostaviće se da je ovaj Sporazum poslužio kao pravni osnov i za naredne projekte koji su zaključivani sa kineskim izvođačima i kreditorima.

Izgradnja mosta Zemun – Borča sa pripadajućim saobraćajnicama (Pupinov most)¹⁶⁸

Kako se navodi na sajtu MGSI, ugovor o projektovanju i izvođenju radova zaključen je 15. aprila 2010. godine između Republike Srbije i Grada Beograda sa jedne strane, i „China Road and Bridge Corporation“, sa druge strane. Izvođenje radova započeto je tokom 2011. godine, a navodi se da je projekat suštinski završen 27. novembra 2015. godine. Most je, zajedno sa pripadajućim saobraćajnicama, svečano otvoren 18. decembra 2014. godine¹⁶⁹.

Ukupna vrednost ovog projekta, zajedno sa dodatnim radovima čija je cena utvrđena pregovorima, a ne kroz postupak javne nabavke (nešto o čemu je Transparentnost Srbija već pisala¹⁷⁰), iznosila je oko 273 miliona USD, od čega je 15% finansirano iz budžeta Republike Srbije, dok je 85% projekta finansirano iz kredita kineske Export-Import banke, zaključenog 14. jula 2010. koji bi Grad Beograd i Republika Srbija trebali da vraćaju u odnosu 50%-50%.

Prilikom potpisivanja predugovora za ovaj projekat, 2009. godine, predviđeno je da će grace period biti 3 godine, period otplate kredita biti 15 godina, sa fiksnom kamatom stopom od 3 odsto godišnje, a rok završetka izgradnje trebao je da bude 3

godine od dana potpisivanja ugovora¹⁷¹. Tadašnji ministar ekonomije i regionalnog razvoja, Mlađan Dinkić, naveo je da se kineska kompanija obavezala da angažuje domaće podizvođače, kao i da koristi domaći građevinski materijal do 45 odsto od ukupne vrednosti projekta, a ovi uslovi su i potvrđeni u Ugovoru o projektovanju i izvođenju radova.

U odgovoru na zahtev koji smo dobili od Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, nalazile su se kopije Ugovora o građenju/Ugovora o projektovanju i izvođenju radova na izgradnji mosta Zemun – Borča sa pripadajućim saobraćajnicama; Ugovor o regulisanju prava i obaveza na realizaciji projekta; Ugovor o finansiranju projekta, kao i aneksi tih ugovora. Kao deo odgovora stigao je i Ugovor kojim se predviđa pružanje usluga nadzornog organa koji će vršiti i stručni nadzor nad izvođenjem radova na realizaciji projekta, zaključen između Vlade Republike Srbije i grupe ponuđača koje predvodi Lous Berger SAS kao vodeći partner. Ugovor je zaključen 9. septembra 2011. godine, nakon sprovedenog postupka po Zakonu o javnim nabavkama.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavestili smo da je Narodna skupština ratifikovala Zakon o potvrđivanju Ugovora o zajmu za povlašćenog kupca za projekat izgradnje mosta Zemun – Borča sa pripadajućim saobraćajnicama, između Vlade Republike Srbije kao zajmoprimca i kineske Export-Import banke, kao zajmodavca, 30. novembra 2010. godine, te da je on objavljen u Službenom glasniku. Budući da je reč o javno dostupnoj informaciji, Ministarstvo se pozvalo na član 10. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. Glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010) koji propisuje da organ vlasti ne mora tražiocu da omogući ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako se radi o informaciji koja je već objavljena i dostupna u zemlji ili na internetu.

¹⁶⁷ <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/101854>

¹⁶⁸ <https://www.mgsi.gov.rs/lat/projekti/izgradnja-mosta-zemun-borča-sa-pripadajucim-saobracajnicama>

¹⁶⁹ <https://www.srbija.gov.rs/vest/227284/svecano-otvoren-pupinov-most.php>

¹⁷⁰ <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/6903-placanja-za-dodatne-radove>

¹⁷¹ <http://www.beograd.rs/index.php?lang=cir&kat=beoinfo&sub=1363983%3f>

Izgradnja pruge Beograd – Budimpešta (Deonice Beograd centar – Stara Pazova i Novi Sad – Subotica – Kelebija)¹⁷²

Realizovanje ovog projekta predviđeno je u 2 deonice. Prva deonica je od Beograda (Centar) do Stare Pazove, a druga od Novog Sada, preko Subotice do Kelebije, odnosno državne granice.

Za potrebe realizacije prve deonice, zaključen je Komercijalni ugovor o modernizaciji i rekonstrukciji mađarsko-srpske železničke veze na teritoriji Republike Srbije, za deonicu Beograd Centar – Stara Pazova, čija je svrha implementacija Projekta, zaključen od strane i između Vlade Republike Srbije, koju predstavlja Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, kao finansijera i Akcionarskog društva za upravljanje javnom železničkom infrastrukturom „Infrastruktura železnice Srbije“, kao Investitora i JV „China Railway International Co. Ltd.“ & China Communications Construction Company Ltd., kao izvođača, 5. novembra 2016. godine, u ukupnom iznosu od oko 350 miliona USD¹⁷³.

Radi finansiranja 85% vrednosti projekta, zaključen je ugovor o zajmu za kredit sa povlašćenim kupcem sa kineskom Export-Import bankom, 16. maja 2017. godine. Grace period iznosi 5 godina, period otplate 15 godina, a godišnja kamatna stopa iznosi 2%.

Za potrebe realizacije druge deonice, zaključen je Komercijalni ugovor o modernizaciji i rekonstrukciji mađarsko-srpske železničke veze na teritoriji Republike Srbije, za deonicu Novi Sad-Subotica-državna granica (Kelebija), čija je svrha implementacija Projekta, zaključen od strane i između Vlade Republike Srbije, koju predstavlja Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, kao finansijera i Akcionarskog društva za upravljanje javnom železničkom infrastrukturom „Infrastruktura železnice Srbije“, kao investitora i JV „China Railway International Co. Ltd.“ & China Communications Construction Company

Ltd., kao izvođača, 7. jula 2018. godine, u ukupnom iznosu od oko 1 milijarde i 162 miliona USD¹⁷⁴.

Radi finansiranja 85% vrednosti projekta, zaključen je ugovor o zajmu za kredit sa povlašćenim kupcem sa kineskom Export-Import bankom, 25. aprila 2019. godine. Grace period iznosi 5 godina, period otplate 15 godina, a godišnja kamatna stopa iznosi 2%.

U odgovoru na zahtev koji smo dobili od Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, nalazile su se kopije oba Komercijalna ugovora (za obe deonice) sa aneksima i tabelama cena; Memorandum o razumevanju na saradnji za železnički projekat mađarsko-srpske železnice, koji su u Beogradu potpisale Komisija za nacionalni razvoj i reforme NR Kine, Ministarstvo inostranih poslova i trgovine Mađarske i MGSI Republike Srbije, 16. decembra 2014. godine; Opšti ugovor o modernizaciji i rekonstrukciji mađarsko-srpske železničke pruge na teritoriji Republike Srbije, koji je potpisan 24. novembra 2014. godine u Sudžou, između Ministarstva rudarstva i energetike i Infrastruktura Železnice Srbije a.d., sa jedne strane i „China Railway International Co. Ltd.“ i „China Communications Construction Company Ltd.“, sa druge strane. Ovim ugovorom je predviđena obaveza izvođača da izvrši nabavku sve opreme i materijala potrebnih za izvođenje projekta, u skladu sa zakonodavstvom Republike Srbije i pravom EU, kao i pravilima TEN-T. Predviđeno je da odnos dobara i usluga u projektu bude: 54% kineskog porekla, a 46% nekineskog porekla od ukupne vrednosti projekta. Komercijalnim ugovorima, izvođač se obavezao da u postupku nabavki obezbedi što veću konkurenciju, kao i da se izbor podizvođača i dobavljača vrši posle objavljivanja javnog poziva za nadmetanje, koji će biti javan i transparentan.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavestili smo da je Narodna skupština ratifikovala Zakon o potvrđivanju Ugovora o zajmu, za deonicu Beograd centar – Stara Pazova, 24. novembra 2017.

¹⁷² <https://www.mgsi.gov.rs/lat/projekti/projekat-modernizacije-i-rekonstrukcije-pruge-beograd-budimpešta-deonica-beograd-stara>

¹⁷³ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2017/2320-17%20-%20lat.pdf>

¹⁷⁴ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2019/1635-19-lat.pdf>

godine, te da je on objavljen u Službenom glasniku, pa se stoga se Ministarstvo pozvalo na član 10. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Novi Beograd – Surčin (Deo Koridora 11)¹⁷⁵

Za realizaciju ovog projekta potpisan je Komercijalni ugovor o projektovanju i izvođenju radova između MGSI i JP „Putevi Srbije“, sa jedne strane, i „China Communications Construction Company Ltd.“, sa druge strane, 18. avgusta 2019. godine.

Vrednost ovog projekta iznosi 70,5 miliona USD, a u toku su pregovori oko obezbeđivanja izvora finansiranja za završetak projektne dokumentacije i izvođenja radova.

U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, iz Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, dostavljene su nam kopije Komercijalnog govora o projektovanju i izvođenju radova; Zaključak za Projekat izgradnje državnog puta, kojim se on prepoznaje kao projekat od posebnog značaja za Republiku Srbiju; Rešenje kojim se utvrđuje javni interes za eksproprijaciju, administrativni prenos i nepotpunu eksproprijaciju nepokretnosti i Sporazum o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti iz infrastrukture između Srbije i NR Kine, zajedno sa Aneksima.

Komercijalnim ugovorom, Izvođač se obavezao da angažuje podizvođače sa sedištem van NR Kine, kao i da upotrebi građevinski materijal i druga dobra neophodna za realizaciju projekta, koja su proizvedena, prerađena i izrađena van NR Kine, u visini ne manjoj od 49% prihvaćenog ugovornog iznosa projekta.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavešteni smo da su sredstva za ovaj projekat predviđena Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2021. godinu koji se može naći na sajtu Ministarstva finansija.

Fruškogorski koridor¹⁷⁶

Kako se navodi na sajtu MGSI, sa kineskom kompanijom „China Road and Bridge Corporation“ potpisan je Memorandum o razumevanju i Protokol o saradnji na projektu izgradnje „Fruškogorskog koridora“. Na sajtu Koridora Srbije navodi se da je potpisan i Komercijalni ugovor o projektovanju i izvođenju radova 6. oktobra. 2020. godine sa CRBC kompanijom¹⁷⁷.

Okvirna procenjena vrednost ovog projekta je između 550 i 600 miliona evra. U toku su pregovori oko obezbeđivanja izvora finansiranja za završetak projektne dokumentacije i izvođenje radova. Za ovaj projekat takođe neće biti raspisivani postupci javnih nabavki, jer se sve odlučuje međudržavnim i direktnim pogodbama i memorandumima o saradnji¹⁷⁸.

U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, iz Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, dostavljene su nam kopije Komercijalnog govora o projektovanju i izvođenju radova; Zaključak kojim se usvaja tekst Protokola o saradnji na projektu projektovanja i izvođenja radova na izgradnji ove saobraćajnice; Zaključak za Projekat izgradnje brze saobraćajnice, kojim se prepoznaje kao projekat izgradnje i rekonstrukcije javne linijske saobraćajne infrastrukture, od posebnog značaja za Republiku Srbiju; Rešenje kojim se utvrđuje javni interes za eksproprijaciju, administrativni prenos i nepotpunu eksproprijaciju nepokretnosti i Sporazum o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti iz infrastrukture između Srbije i NR Kine, zajedno sa Aneksima.

Komercijalnim ugovorom, Izvođač se obavezao da angažuje podizvođače sa sedištem u Republici Srbiji, kao i da upotrebi građevinski materijal i druga dobra neophodna za realizaciju projekta, koja su proizvedena, prerađena i izrađena u Republici Srbiji, u visini ne manjoj od 49% prihvaćenog ugovornog iznosa projekta.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavešteni smo da Ministarstvo ne poseduje tražene informacije jer je u toku procedura odobravanja zajma od strane kineske Export-Import banke, odnosno da zajam za ovaj projekat tek treba da bude potpisan.

Obrenovac – Ub i Lajkovac – Ljig (Deo Koridora 11)¹⁷⁹

Za ovaj projekat zaključen je Komercijalni ugovor za izgradnju autoputa E763, sektor Obrenovac-Ljig sa brojem ugovora 351-03-326/2012 čija je svrha implementacija Projekta, zaključenim od strane i između Ministarstva građevinarstva i urbanizma i Koridora Srbije d.o.o. Beograd i China Shandong International Economic and Technical Cooperation Group Ltd. of Shandong Hi-speed Group Co Ltd 13. maja 2013. godine - u ukupnom iznosu od oko 333 miliona USD.

Sa kineskom Export-Import bankom zaključen je Ugovor o zajmu za kredit za povlašćenog kupca, pa će 85% projekta biti finansirano iz kredita kineske Export-Import banke¹⁸⁰. Generalni izvođač radova je „Šandong haj spid grup“ (NR Kina), a glavni podizvođači radova su „Italijana konstrukcioni“ (Italija) i „Energoprojekt niskogradnja“ (Beograd).

U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, iz Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, prvo je zatražen dodatni rok od 40 dana za odgovor, a zaim smo obavešteni da je naš zahtev odbijen. Kao razlog je naveden član 9. stav. 1 tačka 5) Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji propisuje da organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarenje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time učinio dostupnim informaciju ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, odnosno koji

je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavešteni smo da je Narodna skupština ratifikovala Zakon o potvrđivanju Ugovora o zajmu, 26. novembra 2013. godine, te da je on objavljen u Službenom glasniku, pa se stoga se Ministarstvo pozvalo na član 10. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Surčin – Obrenovac (Deo Koridora 11)¹⁸¹

Komercijalni ugovor za ovaj projekat o projektovanju i izvođenju radova zaključen je 13. juna 2016. godine u ukupnom iznosu od oko 233 miliona USD, između Vlade Republike Srbije i „China Communications Construction Company Ltd.“.

Kredit za ovaj projekat dala je kineska Export-Import banka, a vrednost kredita iznosi 85% vrednosti projekta. Što se tiče uslova kredita, grace period iznosi 5 godina, period otplate 15 godina, a godišnja kamatna stopa iznosi 2,5%¹⁸².

Radovi na izvođenju ovog projekta započeti su u maju 2017. godine, rok za završetak radova iznosio je 32 meseca, a deonica je otvorena za saobraćaj u decembru 2019. godine¹⁸³.

U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, iz Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, prvo je zatražen dodatni rok od 40 dana za odgovor, a zatim smo obavešteni da je naš zahtev odbijen. Kao razlog je naveden član 9. stav. 1 tačka 5) Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavešteni smo da je Narodna skupština ratifikovala Zakon o potvrđivanju Ugovora o zajmu, 27. decembra 2016. godine, te da je on objavljen u Službenom

¹⁷⁵ <https://www.mgsi.gov.rs/lat/projekti/novi-beograd-surcin>

¹⁷⁶ <https://www.mgsi.gov.rs/lat/projekti/fruskogorski-koridor>

¹⁷⁷ <http://www.koridor10.rs/sr/projekat-novi-sad-ruma>

¹⁷⁸ <https://rs.n1info.com/biznis/da-li-su-tenderi-kod-nas-pred-izumiranjem-upozorenja-strucnjaka-i-institucija/>

¹⁷⁹ <https://www.mgsi.gov.rs/lat/infrastrukturna-gradilista/koridor-11-obrenovac-ub-lajkovac-ljig>

¹⁸⁰ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2013/3917-13Lat.pdf>

¹⁸¹ <https://www.mgsi.gov.rs/lat/infrastrukturna-gradilista/koridor-11-surcin-obrenovac-0>

¹⁸² https://www.mfin.gov.rs/upload/media/TnXHOJ_6017efc235328.pdf

¹⁸³ <http://www.politika.rs/sr/clanak/432630/Ekonomija/Surcin-Obrenovac-u-saobračaju-19-decembra>

glasniku, pa se stoga se Ministarstvo pozvalo na član 10. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Preljina – Požega (Deo Koridora 11)¹⁸⁴

Komercijalni ugovor o projektovanju i izvođenju radova zaključen je 27. novembra 2017. godine između Vlade Republike Srbije i „China Communications Construction Company Ltd.“, u ukupnom iznosu od 523 miliona USD. Kredit u vrednosti od 85% ovog projekta dala je kineska Export-Import banka. Grace period iznosi 5 godina, period otplate 15 godina, a godišnja kamatna stopa iznosi 3%¹⁸⁵.

Izvođenje radova započeto je u maju 2019. godine¹⁸⁶, a završetak radova planiran je za 2022. godinu.

U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja iz Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, dobili smo kopiju već pomenu-tog Komercijalnog ugovora zaključenog za ovaj projekat. Ovim ugovorom regulisana je obaveza izvođača da prilikom angažovanja podizvođača, kao i nabavke materijala i drugih dobara, vodi računa da oni budu u sledećoj proporciji: 51% od ukupne vrednosti projekta za kineske podizvođače, materijale i dobra, a 49% za nekineske podizvođače, materijale i dobra.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavešteni smo da je Narodna skupština ratifikovala Zakon o potvrđivanju Ugovora o zajmu, 21. maja 2019. godine, te da je on objavljen u Službenom glasniku, pa se stoga se Ministarstvo pozvalo na član 10. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Izgradnja obilaznice oko Beograda – Sektora B (Sekcije B4, B5 i B6)¹⁸⁷

Komercijalni ugovor o projektu izgrad-

nje beogradske obilaznice na autoputu E70/E75, deonica; most preko reke Save Ostružnica – Bubanj potok (Sektori 4, 5 i 6) zaključen je između Vlade Republike Srbije i „Power Construction Corporation of China“ Ltd., 5. novembra 2016. godine u iznosu od oko 227 miliona evra¹⁸⁸.

Za finansiranje ovog projekta zaključen je okvirni sporazum o obezbeđenju Republici Srbiji koncesionalnog zajma Narodne Republike Kine, u vrednosti od 85% projekta (zaključen u janimima)¹⁸⁹. Davalac kredita je kineska Export-Import banka, a uslovi kredita su sledeći: grace period 5 godina, period otplate 15 godina, a godišnja kamatna stopa je 2,5%. Ovaj sporazum zaključen je 18. septembra 2018. godine.

Radovi na izvođenju projekta su počeli u decembru 2018. godine.

U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, iz Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, prvo je zatražen dodatni rok od 40 dana za odgovor, a zatim smo obavešteni da je naš zahtev odbijen. Kao razlog je naveden član 9. stav. 1 tačka 5) Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavešteni smo da je Narodna skupština ratifikovala Zakon o potvrđivanju Ugovora o garanciji, između Republike Srbije i Evropske investicione banke, 30. novembra 2010. godine, te da je on objavljen u Službenom glasniku, pa se stoga se Ministarstvo pozvalo na član 10. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Beogradski metro

Ministar finansija Siniša Mali, u ime Vlade Republike Srbije, potpisao je memorandum o razumevanju za projekat „Beogradski metro“, 22. januara 2021. godine¹⁹⁰. On je na-

veo da će se krajem 2021. godine krenuti u izgradnju metora, čija bi cena, prema prvim procenama, trebala da iznosi oko 4,4 milijarde evra¹⁹¹. Prva linija beogradskog metra trebala bi da bude završena do 2028. godine, a druga do 2030. godine. Više informacija o ovom projektu za sada nema, a na zahteve koji se tiču ovog projekta, nije stigao odgovor do zaključenja ove analize.

U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, iz Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, dostavljeni su nam Sporazum o donaciji, Ugovor o sprovođenju donacije, Izjava o namera i Ugovor o konsultantskim uslugama. Napomenuto je da ne postoji nijedan dokument kojim se predviđa angažovanje firmi i radnika za ovaj projekat.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavešteni smo da je članom 3. Zakona o budžetu Republike Srbije za 2021. godinu predviđeno zaduživanje za finansiranje projekta izgradnje „Beogradskog metra“, faza 1, u iznosu do 600 miliona evra za ovu godinu, od strane stranih investicionih korporacija, fondova i banaka, kao i u iznosu od 80 miliona evra, od stran Republike Francuske – Trezor, što znači da Republika Srbija može da započne pregovore sa bankama, te da će ugovori o zajmovima biti potpisani.

Revitalizacija blokova B1 i B2 u TE „Kostolac B“¹⁹²

Za potrebe realizacije ovog projekta zaključeni su: Ugovorni sporazum za realizaciju Prve faze Paket projekta Kostolac-B Power Plant Projects sa brojem ugovora I-170/48-10 i Aneks 1 uz Ugovorni sporazum sa brojem 305/13-11 u svrhu implementacije Projekta, zaključenim od strane i izmenu javnog preduzeća „Elektroprivreda Srbije“ i privrednog društva Termoelektrane i Kopovi Kostolac d.o.o. sa jedne strane i Konzorcijuma koji čine: China Machinery Engineering Corporation (CMEC) i privredno društvo Termoelektrane i Kopovi Kostolac d.o.o. 8. decembra 2010. godine u uku-

pnom iznosu od oko 344 miliona USD.

Za potrebe finansiranja projekta zaključen je Ugovor o zajmu za kredit za povlašćenog kupca sa kineskom Export-Import bankom, koji će obezbediti sredstva za 85% vrednosti projekta, 26. decembra 2011. godine. Grace period iznosi 5 godina, period otplate 10 godina, a godišnja kamatna stopa iznosi 3%.

Radovi na realizaciji projekta su završeni.

U odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, iz Ministarstva rudarstva i energetike smo dobili informaciju da se ovaj projekat realizuje na osnovu Sporazuma o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti infrastrukture, koji su Vlada Republike Srbije i Vlada NR Kine, zaključili 20. avgusta 2009. godine. Takođe smo obavešteni da Ugovorni sporazum za realizaciju prve faze ovog projekta nije informacija nastala u radu ili u vezi sa radom sa ovog Ministarstva i da bismo se trebali obratiti JP „Elektroprivreda Srbije“. Naknadnim zahtevom obratili smo se JP „Elektroprivreda Srbije“, ali nismo dobili odgovor do zaključenja ovog izveštaja.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavešteni smo da je Narodna skupština ratifikovala Zakon o potvrđivanju Ugovora o zajmu, 19. januara 2015. godine (sic!), te da je on objavljen u Službenom glasniku, pa se stoga se Ministarstvo pozvalo na član 10. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Izgradnja bloka B3 u TE „Kostolac B“¹⁹³

Radi realizacije ovog projekta zaključen je Ugovorni sporazum za realizaciju Druge faze Paket projekta Kostolac-B Power Plant Projects, koji obuhvata i izgradnju novog bloka B3 TE Kostolac, zaključenog 20. novembra 2013. godine između javnog preduzeća „Elektroprivreda Srbije“ i Termoelektrane i Kopovi Kostolac d.o.o., sa jedne strane, i China Machinery Engineering Corporation (CMEC), sa druge strane, u vrednosti od oko 715 miliona USD.

¹⁸⁴ <https://www.mgsi.gov.rs/lat/projekti/izgradnja-auto-puta-e-763-milos-veliki-deonica-preljina-pozega>

¹⁸⁵ https://www.mfin.gov.rs/upload/media/02bZJG_601808eb5550c.pdf

¹⁸⁶ <https://rs.n1info.com/biznis/a484537-pocela-izgradnja-deonice-autoputa-od-preljine-do-pozege/>

¹⁸⁷ <https://www.mgsi.gov.rs/lat/infrastruktura-gradilista/izgradnja-obilaznice-okolo-beograda-sektora-b-sekcije-b4-b5-i-b6-i-sektora>

¹⁸⁸ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/3402-18-lat.pdf>

¹⁸⁹ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/3400-18-lat.pdf>

¹⁹⁰ <https://mfin.gov.rs/aktivnosti/potpisan-memorandum-o-razumevanju-za-projekat-beogradski-metro>

¹⁹¹ <https://rs.n1info.com/biznis/mali-krajem-godine-krecemo-u-izgradnju-metroa-u-beogradu/>

¹⁹² <https://serbia-energy.eu/sr/posle-revitalizacije-blokova-b-1-i-b-2-ukupna-snaga-te-kostolac-b-bie-poveana-za-60-megavata/>

¹⁹³ <https://www.mre.gov.rs/lat/aktuelnosti/saopstenja/mihajloviceva-kineskoj-kompaniji-cmec--neprihvatljiva-dinamika-radova-na-projektu-te-kostolac-b3>

Za potrebe finansiranja ovog projekta zaključen je ugovor o zajmu za kredit za povoljnog kupca sa kineskom Export-Import bankom, koji će obezbediti sredstva za 85% vrednosti projekta, 17. decembra 2014. godine¹⁹⁴. Grace period iznosi 5 godina, period otplate 10 godina, a godišnja kamatna stopa iznosi 3%.

Radovi na izgradnji novog bloka započeti su u 2018. godini, a završetak je planiran za jesen 2022. godine.

U odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, iz Ministarstva rudarstva i energetike smo dobili informaciju da se ovaj projekat realizuje na osnovu Sporazuma o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti infrastrukture, koji su Vlada Republike Srbije i Vlada NR Kine, zaključili 20. avgusta 2009. godine. Takođe smo obavestili da Ugovorni sporazum za realizaciju druge faze ovog projekta, koji obuhvata i izgradnju bloka B3, nije informacija nastala u radu ili u vezi sa radom sa ovog Ministarstva i da bismo se trebali obratiti JP „Elektroprivreda Srbije“. Naknadnim zahtevom obratili smo se JP „Elektroprivreda Srbije“, ali nismo dobili odgovor do zaključenja ovog izveštaja.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavestili smo da je Narodna skupština ratifikovala Zakon o potvrđivanju Ugovora o zajmu, 19. januara 2015. godine, te da je on objavljen u Službenom glasniku, pa se stoga se Ministarstvo pozvalo na član 10. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Toplovod Obrenovac – Novi Beograd¹⁹⁵

Komercijalni ugovor o projektu izgradnje toplovoda zaključen je između JKP „Beogradske elektrane“ i Grada Beograda, sa jedne strane, i „Power Construction Corporation of China“ Ltd., sa druge strane, 8. januara 2020. godine, u vrednosti od 193 miliona evra.

Kredit za ovaj projekat dala je kineska

Export-Import banka u vrednosti od 85% vrednosti komercijalnog ugovora¹⁹⁶. Grace period iznosi 3 godine, period otplate je 12 godina, dok je kamatna stopa izražena kao varijabilna godišnja stopa koju zajmodavac utvrđuje kao zbir važećeg EURIBOR-a uvećanog za maržu.

Radovi na izgradnji toplovoda trebali bi da počnu u junu 2021. godine.

U odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, od Ministarstva rudarstva i energetike, smo dobili kopiju Memoranduma o razumevanju za toplovod, zaključenog 08. jula 2017. godine i kopiju Zakona o potvrđivanju sporazuma o zajmu za projekat izgradnje Toplovoda. Što se tiče Komercijalnog ugovora zaključenog za realizaciju ovog projekta, obavestili smo da ga Ministarstvo nema u svom posedu, te da bismo se trebali obratiti gradu Beogradu. Naknadnim zahtevom obratili smo se gradu Beogradu, ali nismo dobili odgovor do zaključenja ovog izveštaja.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavestili smo da je Narodna skupština ratifikovala Zakon o potvrđivanju Sporazuma o zajmu za projekat izgradnje toplovoda, 24. februara 2020. godine, te da je on objavljen u Službenom glasniku, pa se stoga se Ministarstvo pozvalo na član 10. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

ALL IP projekat¹⁹⁷

Kompanija Telekom Srbija potpisala je, u oktobru 2016. godine, višegodišnji ugovor sa kompanijom Huawei, koji podrazumeva nabavku opreme, usluga i radova od te kompanije, u cilju modernizacije fiksne mreže Telekoma Srbija. Potpisivanju ovog ugovora prethodila je poseta kineskog predsednika Si Đinping-a Srbiji, kada je i dogovorena. Ovim ugovorom Telekom Srbija investira do 150 miliona evra, međutim, finansijski detalji ovog sporazuma nisu objavljeni, pa stoga ne znamo koji deo projekta će biti finansiran iz budžeta Repu-

blike Srbije, a koji deo će biti finansiran iz kredita koji će dati kineska banka.

U odgovoru na zahtev, iz Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija nam je stigao odgovor da tražene informacije nisu nastale u radu ili u vezi sa radom tog Ministarstva, te da bismo zahtev trebali uputiti preduzeću za telekomunikacije „Telekom Srbija“ a.d. Beograd. Naknadnim zahtevom obratili smo se „Telekom Srbija“ a.d. Beograd, ali nismo dobili odgovor do zaključenja ovog izveštaja.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavestili smo da Ministarstvo ne poseduje tražene informacije.

Bezbedan grad¹⁹⁸

Projekat „Bezbedan grad“ podrazumeva projekat postavljanja masovnog video nadzora koji MUP sprovodi u saradnji sa kineskom kompanijom Huawei. U februaru 2017. godine, tadašnji potpredsednik Vlade Republike Srbije i ministar unutrašnjih poslova dr Nebojša Stefanović i predsednik kompanije Huawei David Tang potpisali su u Beogradu Sporazum o strateškom partnerstvu za uvođenje eLTE tehnologija i rešenja za „Bezbedan grad“ u sistemima javne bezbednosti. Detalji ovog sporazuma nam nisu poznati jer su označeni kao „državna, službena i poslovna tajna“. Do sada je na realizaciju ovog projekta uloženo oko 45 miliona evra¹⁹⁹, a primena Zakona o javnim nabavkama isključena je i u ovom projektu, jer se on sprovodi na osnovu međudržavnog sporazuma.

Na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, koji je bio upućen Ministarstvu unutrašnjih poslova, nismo dobili odgovor u propisanom roku, a ni nakon njega. Ovim povodom smo podneli žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu po-

dataka o ličnosti, ali nismo dobili odgovor do zaključenja ovog izveštaja.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavestili smo da Ministarstvo ne poseduje tražene informacije, te da bismo se trebali obratiti Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Pametni gradovi²⁰⁰

Potpredsednik Vlade Srbije i ministar trgovine, turizma i telekomunikacija Rasim Ljajić potpisao je 22. aprila 2019. godine u Pekingu sa kompanijom Huawei Memorandum o razumevanju za projekat „Pametni gradovi“. Projekat „Pametni gradovi“ podrazumeva uvođenje različitih servisa koji su veoma korisni za građane, poput pametnih sistema za javno osvetljenje, odvoženje smeća, upravljanje saobraćajnom signalizacijom ili upravljanje javnim parking mestima. Finansijski detalji ovog sporazuma nisu objavljeni.

U odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja saznali smo da je Vlada Republike Srbije odlučila da zaključi Memorandum o razumevanju za razvoj projekata „Pametni gradovi“ u Srbiji sa kompanijom Huawei, ali nam kopija ovog Memoranduma nije dostavljena, te nismo imali uvid u njegovu sadržinu. U zahtevu je takođe napomenuto, da u cilju realizacije navedenog projekta, još uvek nisu zaključeni nikakvi sporazumi i ugovori. Ministarstvu i Vladi su upućeni dodatni zahtevi u cilju dobijanja sadržine navedenog Memoranduma, ali do zaključenja ovog izveštaja nismo dobili odgovore.

U odgovoru na zahtev iz Ministarstva finansija obavestili smo da Ministarstvo ne poseduje tražene informacije, te da bi trebalo da se obratimo Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija.

¹⁹⁴ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2015/37-15%20lat.pdf>

¹⁹⁵ <https://mre.gov.rs/lat/aktuelnosti/saopstenja/mihajloviceva--pocetak-izgradnje-toplovoda-obrenovac---novi-beograd-moguc-u-junu-ove-godine>

¹⁹⁶ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2020/114-20%20-Lat..pdf>

¹⁹⁷ https://www.benchmark.rs/vesti/telekom_srbija_i_huawei_prestavili_projekat_all-ip_transformacije-67583

¹⁹⁸ http://www.mup.rs/wps/portal/sr/arhiva/tut/p/z0/fY3LDolwFER_hcSwbG5pkcSRwKkLtsf2g25hapFLAjV-Pk2ce9gZ-k4mMyDgBMLgW1_R6s5g6_JZRGURLK18y-gmW6ymdJZuw3y-3PEiCeEwDuX-UE42aA2sQfxvuzndPJ9iBqLqjFufC6f-JVtd-la27ND7tu0pZgz7F4abfTks-tEq0zjPaBD7tHm12iNerSr1kDh4PxrVjCFYpJKxkYXhSRCaNEIQs4D2KZJX09-z4Baeo_501/

¹⁹⁹ <https://www.slobodnaevropa.org/a/huawei-kamere-u-srbiji/30307600.html>

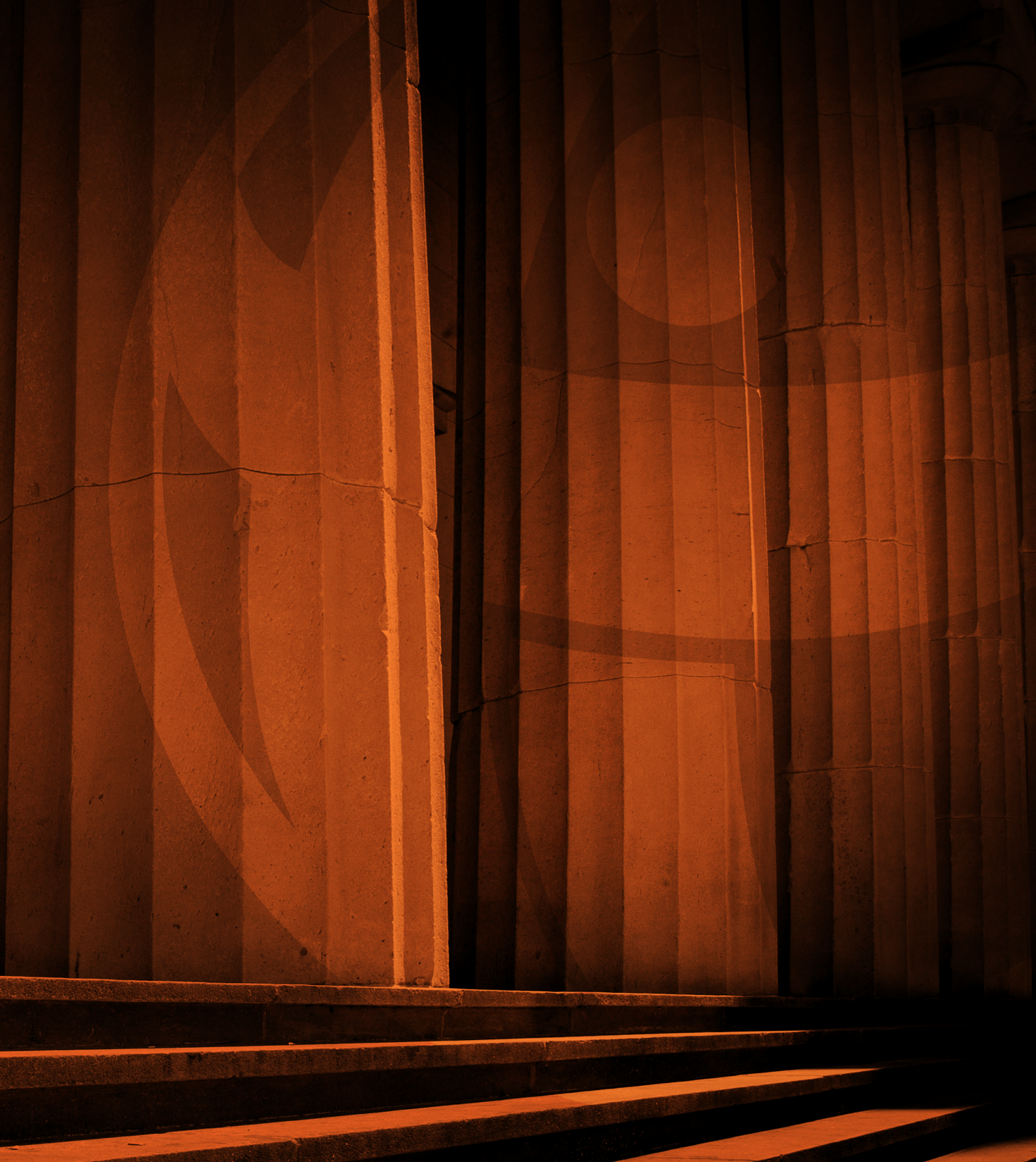
²⁰⁰ <https://mtt.gov.rs/slides/ljajic-sa-kompanijom-huawei-potpisao-memorandum-o-razumevanju-za-projekat-pametni-gradovi/?s-cript=lat>

Tabela broj 2: Pregled „kineskih“ projekata i dostupnih dokumenata

PROJEKAT	ZAHTEVI ZA UGOVORE O GRAĐENJU I UGOVORE O ANGAŽOVANJU FIRMI I RADNIKA (MINISTARSTVA, VLADA)	ODGOVORI	ZAHTEVI ZA UGOVORE O FINANSIRANJU (MINISTARSTVO FINANSIJA, VLADA)	ODGOVORI
Most Zemun - Borča sa pripadajućim saobraćajnicama	MGSI, Vlada	Odgovor	MF, Vlada	Odgovor
Pruga Beograd - Budimpešta (Deonice Beograd Centar - Stara Pazova; Novi Sad - Subotica - Kelebija)	MGSI, Vlada	Odgovor	MF, Vlada	Odgovor
Deonica Novi Beograd - Surčin (Deo Koridora 11)	MGSI, Vlada	Odgovor	MF, Vlada	Odgovor
Fruškogorski koridor	MGSI, Vlada	Odgovor	MF, Vlada	Odgovor
Deonice Lajkovac - Ljig; Obrenovac - Ub (Deo Koridora 11)	MGSI, Vlada	Odbijen zahtev	MF, Vlada	Odgovor
Deonica Surčin - Obrenovac (Deo Koridora 11)	MGSI, Vlada	Odbijen zahtev	MF, Vlada	Odgovor
Deonica Preljina - Požega (Deo Koridora 11)	MGSI, Vlada	Odgovor	MF, Vlada	Odgovor
Obilaznica oko Beograda - Sektor B (Sekcije B4, B5, B6)	MGSI, Vlada	Odbijen zahtev	MF, Vlada	Odgovor
Beogradski metro	MGSI, Vlada	Odgovor	MF, Vlada	Odgovor
Revitalizacija blokova B1 i B2 u TE "Kostolac B"	MRE, Vlada	Odgovor	MF, Vlada	Odgovor
Blok B3 u TE "Kostolac B"	MRE, Vlada	Odgovor	MF, Vlada	Odgovor
Toplovod Obrenovac - Novi Beograd	MRE, Vlada	Odgovor	MF, Vlada	Odgovor
ALL IP	MTT, Vlada	Odgovor	MF, Vlada	Odgovor
Bezbedan grad	MUP, Vlada	/	MF, Vlada	Odgovor
Pametni gradovi	MTT, Vlada	Odgovor	MF, Vlada	Odgovor

Tabela broj 3: Pregled „kineskih“ projekata, njihove vrednosti i datuma

PROJEKAT	VREDNOST PROJEKTA	DATUM UGOVARANJA PROJEKTA	DATUM POČETKA RADOVA/ DATUM ZAVRŠETKA PROJEKTA
Most Zemun - Borča sa pripadajućim saobraćajnicama	273 Miliona USD	15. april 2010.	Oktobar 2011./27. novembar 2015.
Pruga Beograd - Budimpešta (Deonice Beograd Centar - Stara Pazova; Novi Sad - Subotica - Kelebija)	1.512 Milijarde EUR	5. novembar 2016. i 7. jul 2018.	Novembar 2017./2024.
Deonica Novi Beograd - Surčin (Deo Koridora 11)	70.5 Miliona EUR	18. avgust 2019.	Mart 2021./Oktobar 2022.
Fruškogorski koridor	500 - 600 Miliona EUR	06. oktobar 2020.	Maj 2021./2024.
Deonice Lajkovac - Ljig; Obrenovac - Ub (Deo Koridora 11)	333 Miliona USD	13. maj 2013.	2014./Avgust 2019.
Deonica Surčin - Obrenovac (Deo Koridora 11)	233 Miliona USD	13. jun 2016.	Maj 2017./Decembar 2019.
Deonica Preljina - Požega (Deo Koridora 11)	523 Miliona USD	27. novembar 2017.	Maj 2019./2022.
Obilaznica oko Beograda - Sektor B (Sekcije B4, B5, B6)	227 Miliona USD	5. novembar 2016.	Decembar 2018./2022.
Beogradski metro	4.4 Milijarde EUR	22. januar 2021.	2021./2028. i 2030.
Revitalizacija blokova B1 i B2 u TE "Kostolac B"	344 Miliona USD	08. decembar 2010.	Maj 2012./Januar 2015.
Blok B3 u TE "Kostolac B"	715 Miliona USD	20. novembar 2013.	2018./Jesen 2022.
Toplovod Obrenovac - Novi Beograd	193 Miliona EUR	08. januar 2020.	Jun 2021./2024.
ALL IP	150 Miliona EUR	Oktobar 2016.	2016./Nepoznato
Bezbedan grad	Nepoznato	Februar 2017.	2017./Nepoznato
Pametni gradovi	Nepoznato	22. april 2019.	Nepoznato



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

www.transparentnost.org.rs