



Transparentnost Srbija

pregled aktivnosti za period
16. - 22. januar 2016. godine

Bilten broj 4/2016



Sadržaj:



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Aktivnosti	2
Pod lupom.....	3
Glasanje po kolektivnoj savesti.....	3
Indeks percepcije korupcije	3
Slučaj Tatjane Đakonov.....	4
Saopštenja.....	6
Novi izbori a nerešeni stari problemi.....	6
Inicijative i analize	8
Otpis potraživanja Aerodroma prema kompaniji Air Serbia.....	8
Mediji	10
Da li obilazak škola i bolnica kampanja.....	10
Preizborni radovi.....	11





Aktivnosti

U protekloj nedelji, 21. januara, organizovali smo fokus grupu za organizacije civilnog društva u okviru projekta "Jačanje uloge Upravnog suda u borbi protiv korupcije". Učesnicima su predstavljeni propisi i praksa, iskustva TS, razgovarano je o iskustvima i problemima sa kojima su se susretali predstavnici OCD, a učesnici su dobili materijal o pravu na pristup informacijama i njegovoj zaštiti pred Upravnim sudom.

ALAC kancelarija TS primila je 31 poziv na broj 0800 081 081 i još tridesetak poruka preko naše Facebook stranice, na mejl ts@transparentnost.org.rs, klasičnom poštom ili u direktnom kontaktu.

TS je objavila sedam tekstova na svom [internet sajtu](#)¹, među njima i saopštenje koje prenosimo u Biltenu - o problemima u vezi sa izborima i izbornim kampanjama, na koje smo ukazivali prethodnih godina, a koji su ostali nerešeni i pred vanredne izbore, najavljene za ovo proleće. Na [našoj Facebook stranici](#)² koja ima 27.000 "lajkova" objavili smo deset tekstova, komentara, linkova.

Najviše reakcija [na Tviteru](#)³, gde imamo 4.900 pratilaca, imali su naši tvitovi u vezi sa analizom o oprostima dugova kompanije Air Serbia prema Aerodromu Nikola Tesla.



Prenosimo izbor tekstova koje smo objavili u prethodnoj sedmici:

¹ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom>

² <https://www.facebook.com/Transparentnost.Srbija>

³ <https://twitter.com/TransparencySer>



Pod lupom

Glasanje po kolektivnoj savesti

20. januar 2016.

Koliko su besmislene procedure donošenja odluka u kolektivnim telima kada se odlučivanje ne vrši na proverljiv način, retko gde se može videti tako dobro, kao u odlukama Regulatornog tela za elektronske medije. Odluke bivšeg RRA o dodeli nacionalnih frekvencija, pre desetak godina, još se pamte. Za taj izbor bili su propisana merila. Međutim, svaki član je glasao kako je hteo, ne morajući da budu je kandidat po svakom od predviđenih kriterijuma. Donete su odluke iz kojih se ne može videti po čemu su to oni emiteri koji nisu dobili frekvenciju lošiji od konkurenata čiji se programi (uglavnom) i danas emituju.



Iako se saziv RRA promenio u međuvremenu, pa čak i naziv ovog tela (sada: REM), neke stvari se ne menjaju. [Nedavni izbor članova upravnih odbora](#) javnih medijskih servisa biće sigurno

zapamćen iz sličnih razloga kao i odluke o frekvencijama. Kako je saopšteno, šest članova REM glasalo je za iste kandidate (sa liste od 52), a jedna „disonantna“ članica (Gordana Suša), koja je očigledno bila van tog dogovora, ukazala je da se tako nešto slučajno može desiti jednom u sto miliona slučajeva.

Nije dovoljno reći „Zakon ne zabranjuje da se članovi REM dogovore oko toga kako će glasati“, što su očigledno uradili. Ali bi morao da sadrži obavezu da svako od donosilaca odluka oceni svakog od kandidata po svakom od kriterijuma i da iza takve ocene može da stane. Naravno, i „bodovanim konkursima“ može se manipulirati, što se, uostalom, mnogo puta pokazalo, na primer, kod javnih nabavki, ili prilikom nedavnih izbora nosilaca pravosudnih funkcija. Ali, ako takvog bodovanja nema, sigurno je da će biti lakše sakriti se iza maske „odlučivanja po savesti“ i „kolektivne odgovornosti“.

Indeks percepcije korupcije

17. januar 2015.

Najpoznatije i najvažnije rangiranje zemalja po percepciji korupcije u javnom sektoru - Indeks percepcije korupcije (CPI) Transparency International-a - biće predstavljeno 27. januara.

Na tabeli za 2015. godinu biće rangirano 168 zemalja i teritorija. Tog dana saznaćemo kako su stručnjaci, analitičari rizika i poslovni ljudi procenili suzbijanje korupcije i stanje korupcije u Srbiji. Pored rezultata za Srbiju, koje će TS predstaviti na konferenciji za novinare 27.



januara, saznaćemo i kakvi su glavni trendovi u svetu i regionu, gde je Srbija u poređenju sa zemljama regiona, šta su glavni problemi i šta su prioriteta za dalju borbu.

Prošle godine Srbije je imala indeks 41 (na skali od 0 do 100), što ju je, kao i svih prethodnih godina, svrstavalo među zemlje sa veoma rasprostranjenom korupcijom. Bila je na 78. mestu među 175. država. To je bio pad u odnosu na 2013. kada je indeks bio 42, ali ipak bolje nego 2012. kada je indeks bio 39.

Važno je napomenuti da Indeks percepcije korupcije ne meri sudske postupke, krivične prijave, policijske istrage, broj slučajeva korupcije sa kojima se susreću građani, kao ni usvojene zakone. Indeks se ne bavi nekim određenim sektorima (na primer zdravstvo, policija i sl) i najbolje bi ga bilo razumeti kao predstavu koju o korumpiranosti državnih funkcionera i javnih službenika imaju oni koji sa njima posluju ili koji o tome savetuju poslovne ljude, vlade i međunarodne institucije.



Naime, indeks sačinjava Transparency International na osnovu 12 istraživanja koja mere percepciju o korumpiranosti javnog sektora i predstavljaju mišljenje stručnjaka, predstavnika institucija i poslovnih ljudi, koji uglavnom dolaze iz inostranstva.

Slučaj Tatjane Đakonov

17. januar 2015.

Uzbunjivač Tatjana Đakonov, uz velike napore, kroz institucije sistema, uspela je da se vrati na posao, nakon što joj je 2014. godine uručen otkaz. Istovremeno je izostala reakcija tužilaštva i policije na navode o malverzacijama koje je iznela. Već tri godine slučaj je u početnoj fazi prikupljanja informacija. U međuvremenu, nastavljeno je njeno maltretiranje. Naime, Tatjana Đakonov je obavestila Agenciju za borbu protiv korupcije da ju je 6. januara 2016. godine direktor fizički povredio. Ona smatra da je glavni razlog njenog fizičkog povređivanja upravo taj što nadležni državni organi u Novom Sadu više od tri godine ništa nisu preduzeli povodom krivične prijave protiv direktora.

Još jedan uzbunjivač dobio otkaz

Tatjana Đakonov, koja je od 2012. godine aktivno na traženju u Zvezdi da otkazano zaštićeno radno mesto, prošle nedelje je dobila otkaz u ovoj ustanovi.

Đakonov je prilikom odlaska od Agencije za borbu protiv korupcije iznela nekoliko optužbi.

Đakonov je predložila optužbu za prekršaj, kazneno delo i krivično delo. Takođe je optužila direktora Zvezde da otkazano zaštićeno radno mesto nije ispunjavao uslove za rad. Na osnovu optužbi je iznela i žalbu na otkaz. Takođe je optužila direktora Zvezde da otkazano zaštićeno radno mesto nije ispunjavao uslove za rad. Na osnovu optužbi je iznela i žalbu na otkaz.

Đakonov je optužila direktora Zvezde da otkazano zaštićeno radno mesto nije ispunjavao uslove za rad. Na osnovu optužbi je iznela i žalbu na otkaz.



„Ja sam pod izuzetnim pritiskom, otkazano radno mesto zbog te prijave, a ona i ostali zaposleni, posebno zaposleni tamo, tako da bez straha bih posao prijavila, to je jedinstveno naša građanska dužnost“, rekla je Đakonovljeva.

Agencija za borbu protiv korupcije u saopštenju povodom ovog slučaja podseća da je uloga uzbunjivača od neprocenjivog značaja za otkrivanje korupcije. Kako bi građani bili ohrabreni da javno progovore o korupciji neophodno je da nakon toga usledi adekvatna reakcija institucija. Za efikasnu zaštitu uzbunjivača, efikasno otkrivanje i krivično gonjenje dela korupcije neophodna je koordinacija između svih institucija u lancu, radi sinhronizovanog delovanja i ujednačene prakse.



Agencija ukazuje da slučaj Tatjane Đakonov, zaposlene u Zavodu za zdravstvenu zaštitu radnika u Novom Sadu nažalost, još jedanput podseća na to kako izostanak reakcije tužilaštva i policije može da dovede do toga da se uzbunjivač suoči sa velikim ličnim rizikom.

Nakon dobijanja otkaza od strane direktora Zavoda za zdravstvenu zaštitu radnika u Novom Sadu Agencija za borbu protiv korupcije utvrdila da je postupanje direktora prema uzbunjivaču i donošenje akta o radnom statusu – uzrokovano okolnostima koje su u vezi sa prijavom korupcije Agenciji i da se radi o odmazdi prema uzbunjivaču. Inspektorat za rad u Novom Sadu doneo je rešenje kojim se odlaže izvršenje rešenja o otkazu ugovora o radu do pravosnažnog okončanja sudskog postupka. Osnovni sud u Novom Sadu doneo je presudu kojom se poništava kao nezakonito rešenje o otkazu ugovora o radu i naložio vraćanje na radno mesto.



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Međutim, Tatjana Đakonov je obavestila Agenciju da ju je 06.01.2016. godine, u poslovnim prostorijama direktor fizički povredio, o čemu je dostavila izveštaj lekara

specijaliste Kliničkog centra Vojvodine u Novom Sadu, i istakla da smatra da je glavni razlog njenog fizičkog povređivanja upravo taj što nadležni državni organi u Novom Sadu više od tri godine ništa nisu preduzeli povodom krivične prijave protiv direktora. Agencija nema više ovlašćenja da određeno postupanje prema licu koje je prijavilo korupciju oceni odmazdom zbog prijavljenog slučaja korupcije, ali će u daljem postupanju preduzeti sve što je potrebno da zaštiti Tatjanu Đakonov i o ovom slučaju obavestiti ministra unutrašnjih poslova, ministra pravde i Republičko javno tužilaštvo.

Podsećamo i na to da je Agencija prethodno, zajedno sa pružanjem zaštite Tatjani Đakonov o prijavljenom slučaju korupcije, obavestila tužilaštvo u avgustu 2013. godine, sa predlogom da ispita slučaj u okviru svoje nadležnosti, ali do danas ispitivanje slučaja nije sprovedeno i nalazi se u početnoj fazi prikupljanja informacija.

Slučaj Tatjane Đakonov šalje poruku građanima da neće imati institucionalnu zaštitu od odmazde zbog čega će biti demotivisani da prijave korupciju, jer će biti suočeni sa neproporcionalnim ličnim rizikom, koji podrazumeva ne samo gubitak posla, već i više od toga.



Saopštenja⁴

Novi izbori a nerešeni stari problemi

22. januar 2015.

Transparentnost - Srbija (deo međunarodne mreže Transparency International-TI), ukazuje, povodom najave održavanja parlamentarnih izbora, da i dalje nisu rešeni brojni problemi na koje smo ukazivali pre i nakon izbora 2004, 2007, 2008, 2012 i 2014. Verujemo da će se neki od njih ponoviti i na izborima u ovoj godini.

Iako je to odavno trebalo učiniti na osnovu antikorupcijske strategije iz 2013, još uvek nisu poboljšani Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, niti Krivični zakonik. Usled toga, i dalje ćemo imati **neograničene rashode izborne kampanje** (suprotno preporukama Saveta Evrope), **nedovoljno precizna pravila o kreditima i dugovanjima političkih stranaka**, i najzad podaci o izvorima finansiranja **neće biti dostupni dok kampanja traje**. I dalje **nema rokova** za kontrolu koju treba da obavi Agencija, niti jasno utvrđenih dužnosti za provere koje bi vršili drugi državni organi.



Pravila o finansiranju kampanje su izmenjena pre godinu dana, ali po oceni TS ne u skladu sa strateškim aktima. Jedna od izmena predviđa manja budžetska izdvajanja za kampanju, pa će tako iz budžeta Republike ovaj put učesnici izbora dobiti 580 miliona dinara (2014: oko 800 miliona). Međutim, izmenama zakona je **dopušteno da se za finansiranje izborne kampanje koriste budžetska sredstva dobijena za drugu namenu** (redovan rad). To je dodatno produbilo jaz između velikih parlamentarnih stranaka i ostalih učesnika u izbornoj trci u mogućnostima da sa predstave biračima.

Brojne **optužbe za kupovinu glasova i zloupotrebu javnih resursa** iz prethodnih izbornih ciklusa ostale su bez sudskog epiloga. Prema dostupnim podacima, podignuta je samo jedna optužnica za kupovinu glasova (u Novom Sadu 2012. godine), a suđenje još nije okončano. Naša organizacija **poziva javno tužilaštvo** da saopšti šta je učinilo u ispitivanju optužbi iz ranijih izbornih ciklusa, da ukaže građanima kako bi mogli da prijave eventualne zloupotrebe u vezi sa predstojećim izborima i ohrabri ih da to učine.

⁴ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja>



Ističemo da **još uvek nije kasno** da se u Narodnoj skupštini, u skladu sa članovima 99. i 100. Zakona o izboru narodnih poslanika, **formira Nadzorni odbor** koji će pratiti predizborne aktivnosti i ukazivati na eventualne nepravilnosti u postupanju političkih stranaka i obavljati druge poslove propisane zakonom. Obaveza formiranja tog odbora nije poštovana u proteklih 15 godina. To telo bi moglo da reaguje u spornim situacijama za koje nisu nadležni ni Agencija za borbu protiv korupcije, ni Regulatorno telo za elektronske medije ni Republička izborna komisija. TS je 2014. godine uputila inicijativu Nacionalnom ogranku međunarodne inicijative parlamentaraca za borbu protiv korupcije (GOPAC) u Narodnoj skupštini Republike Srbije za formiranje Nadzornog odbora, ali GOPAC nije reagovao.

Budući da je sada verovatno kasno za izmenu izbornih propisa, Transparentnost - Srbija apeluje da se izmeni praksa koja je uočena na svim dosadašnjim izborima, a koju smo 2012. i 2014. godine i empirijski dokazali - korišćenje javnih funkcija radi dodatne promocije članova Vlade, direktora javnih preduzeća i gradonačelnika, kroz njihove navodne „redovne aktivnosti“. U predizbornom periodu ne mora da se "zaustavi život", ali nema ni zakonske obaveze ni realne potrebe da svaki asfaltirani kilometar, okrečenu fasadu, semafor ili položeni kamen temeljac, svečano otvaraju aktuelni funkcioneri. Ako već nije realno očekivati da će se političari sami odreći besplatne reklame u informativnom programu, niti da će se urednici i novinari osmeliti da takve priloge ne objave, smatramo da bi Regulatorno telo za elektronske medije moralo da reaguje. Na primer, obavezujuće uputstvo bi moglo da zahteva od medija da se prilozi o takvim aktivnostima prenose bez živog snimka govora javnih funkcionera.

Navodimo još i to: U ove izbore Srbija ulazi u situaciji kada medijski zakoni nisu dosledno primenjeni. Sporna je privatizacija dela regionalnih i lokalnih medija, kao i sprovođenje nekih od konkursa za podršku medijskim programima. Sve to, po našoj oceni, može da ugrozi objektivnost izveštavanja pred lokalne izbore. Podsećamo takođe da nisu precizirana ni pravila o državnom i političkom oglašavanju u medijima, iako je u međuvremenu menjan niz zakona gde je to moglo biti učinjeno.

Pored toga, smatramo da bi Agencija za borbu protiv korupcije trebalo da predstavi ishod svojih kontrola ranijih izbornih ciklusa, ali i podatke o tome kako su okončani pokrenuti prekršajni postupci. Po našem mišljenju, Regulatorno telo za elektronske medije trebalo bi da poverava poštovanje pravila o jednakim finansijskim i tehničkim uslovima oglašavanja stranaka.

Transparentnost – Srbija najzad poziva i ovaj put političke stranke, koalicije i grupe građana koje će učestvovati na predstojećim izborima, da jasno definišu svoje antikorupcijske programe, ali i ostala izborna obećanja. Ta obećanja i programe bi trebalo potkrepiti obrazloženjem – na koji način će sve to biti finansirano. O finansijskoj održivosti ovih programa bi trebalo da se izjasni i Fiskalni savet. Pozivamo i medije da porede i analiziraju ono što partije nude, a ne samo da prenose obećanja čija utemeljenost nije proverljiva.



Inicijative i analize⁵

Otpis potraživanja Aerodroma prema kompaniji Air Serbia

22. januar 2015.

Polemika o oprostima duga kompanije Air Serbia prema Aerodromu Nikola Tesla, povodom [teksta objavljenog na portalu Krik](#) ponovo je pod lupu javnosti vratila ugovor Vlade Srbije, Etihada i Jata iz 2013. godine.

Novinari portala Krik prvo su [objavili](#) da je Vlada zaključkom iz decembra 2015. zatražila od Aerodroma da kompaniji Air Serbia oprost dug od 22 miliona dolara. Potom je [reagovalo Ministarstvo privrede tvrdnjom](#) da je Etihad učinio uslugu državi i pristao da se obaveza investicije države "prebije" sa troškovima prema Aerodromu. U polemiku su se uključili i Siniša Mali i Aleksandar Vučić, navodeći da je sve to propisano ugovorom.

- 2.5.4 да ће између Датума Затварања и 31. децембра 2016. године (закључно са тим датумом), финансирати, укључујући давања, АС-ове потребе у погледу обртног капитала/ мања готовинских средстава у односу на Стратешки план, у износу од:
- 2.5.4.1 14 милиона УСД у години која се завршава 31. децембра 2014.;
- 2.5.4.2 14 милиона УСД у години која се завршава 31. децембра 2015.; и
- 2.5.4.3 14 милиона УСД у години која се завршава 31. децембра 2016.

при чему ће се то финансирање вршити у једнаким тромесечним ратама;

- 2.5.5 да ће финансирати путем давања или, уз претходно писано одобрење Етихада у сваком случају, смањењем готовинских трошкова пословања којима се ЈАТ изложи, додатне износе који су наведени у Стратешком плану, у износу од:
- 2.5.5.1 22 милиона УСД у години која се завршава 31. децембра 2014.; и
- 2.5.5.2 18 милиона УСД у години која се завршава 31. децембра 2015.

Ko je ovde u pravu? Čini se da su svi pomalo u pravu, ali da istovremeno zapostavljaju (slučajno ili namerno) druge delove slagalice koji daju celu sliku. Otkriće novinara Krika nije, naime, novost jer ugovor, pored direktnih subvencija od 14 miliona dolara godišnje (u 2014, 2015. i 2016. godini) propisuje obavezu da Vlada obezbedi dodatnih 22 miliona u 2014. i 18 miliona dolara u 2015. godini. To može biti direktna novčana subvencija ili se može obezbediti "smanjenjem gotovinskih troškova".

To je i učinjeno - otpisom duga Aerodromu smanjeni su gotovinski troškovi. Vlada je u novembra 2014. preporučila Aerodromu da otpiše dug od oko 17,6 miliona dolara (1.517.334.583,42 dinara) nastao u periodu januar-septembar te godine, a u decembru 2015. dodatnih 22,2 miliona dolara (2.342.273.525,99 dinara). Odluka iz 2015. odnosi se na dug nastao u periodu oktobar 2014. - septembar 2015, tako da je ovim praktično pokrivena obaveza koju ju Srbija prihvatila ugovorom.

Ne stoji [tvrdnja Ministarstva privrede](#) da je Etihad zapravo "učinio uslugu državi" pristajanjem da se dug "prebije" jer je prihvatio da nemamo gotovog novca za investiranje. Nije

⁵ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts>



reč o bilo kakvom dodatnom ustupku već o onome što ugovor propisuje. A stavka u ugovoru da je potrebna "pisana saglasnost Etihada" da bi se izvela ova transakcija samo je dodatni dokaz koliko je ugovor loše pregovaran, sa stanovišta zaštite interesa Srbije. Činjenica je, takođe, da ugovor (stav 7.2) predviđa mogućnost da Srbija deo direktne subvencije (od 14 miliona dolara godišnje) "prebije" preko dodatnog smanjenja troškova kompanije Air Serbia, odnosno dodatnim otpisom dugova Aerodromu (iznad predviđenih 22+18 miliona dolara). To se, međutim, bar do sada, nije desilo.

A desilo se ono što je ugovor propisao - da se od kompanije koja je 84% u vlasništvu Srbije (a ostatak u vlasništvu građana) uzima i daje kompaniji koja je 51% u vlasništvu Srbije (a ostatak u vlasništvu Etihada). Pri tome [premijer najavljuje](#) da će se Aerodrom privatizovati do kraja 2016. godine. Aerodrom u privatizaciju kreće sa pozicija oslabljenih u prethodne tri godine, jer umesto da je investirao dobit i razvijao se, on se odricao u korist Air Serbia. To je ono što je sporno sa stanovišta zdrave ekonomske logike i ukazuje da je reč o političkom projektu, koji je javnosti predstavljen pod parolom borbe za očuvanje nacionalnog avio prevoznika. A umesto ekonomskom računicom, korist projekta je dokazivana izjavama i tvrdnjama, pa se čak i u obrazloženju rešenja kojim je Komisja za kontrolu državne pomoći dozvolila državnu pomoć za Jat (odnosno subvencije iz ugovora sa Etihadom) našlo mesta za konstataciju da bi "indirektna i dugoročna šteta od gubitka nacionalnog avio prevoznika" bila "neprocenjivo veća" (od iznosa državne pomoći) jer bi taj gubitak "doveo u pitanje poverenje stranih ulagača da ulažu u Srbiju, bila bi ugrožena pozicija Srbije u regionu i Evropi, što bi dovelo u pitanje integraciju i povezanost RS sa jedinstvenim tržištem EU".



A ekonomski potencijal političkog projekta Air Serbia treba eventualno tek da se pokaže. Činjenica je da Jat u prethodnom periodu nije uspevaio da nađe strateškog partnera, ali je pitanje da li su u prethodnim pokušajima potencijalnim partnerima nuđeni tako povoljni uslovi kakvi su ponuđeni Etihadu. Vlada je preuzela gotovo 200 miliona evra Jatovog duga i pretvorila ga u javni dug, preuzela je u prvoj godini dodatne obaveze od preko 100 miliona dolara (socijalni program, dug i gubici nastali u 2013. godini, pokrivanje nedostatka obrtnog kapitala), unela imovinu i prava vredne oko 150 miliona dolara i obavezala se na subvencije u naredne tri godine i dodatne subvencije preko pomenutog opisa potraživanja Aerodroma. Etihad je obezbedio pozajmicu od 100 miliona dolara (40 u prvoj godini).

Prilikom potpisivanja ugovora u avgustu 2013. godine (ugovor je potom skrivan i tek nakon jednogodišnjeg upornog insistiranja javnosti objavljeni su njegovi delovi, tri od pet dokumenata, u avgustu 2014), najavljeno je da će Air Serbia za godinu dana ostvarivati profit. Profit u 2014. godini iznosio je 2,7 miliona evra, ali u toj godini je Srbija dotirala Air Serbia sa 32 miliona dolara.

Dve i po godine nakon potpisivanja ovog, u najmanju roku spornog, ako ne i štetnog, ugovora, javnost se iznenađuje kada se otkriju detalji o obavezama koje je Srbija preuzela, kao što se sada desilo sa otpisom potraživanja Aerodroma. To je posledica činjenice da je ovaj posao, kao i mnogi drugi poslednjih godina, zaključen daleko od očiju javnosti, bez konkurencije koja bi izrodila najbolje uslove po državu. Ugovor je,



kao i brojni drugi poslednjih godina, sakrivan od javnosti, a nakon objavljivanja (njegovih delova) u medijima nije bilo prostora za ozbiljnu debatu o obavezama koje je Srbija prihvatila i potencijalnim rizicima ili koristima. Zbog toga TS insistira na konkurenciji i transparentnosti, kao najmoćnijim antikorupcijskim mehanizmima i na objavljivanju ugovora, sporazuma i memoranduma koje država zaključuje. U praksi, nažalost, umesto dokumenata sve češće imamo samo izjave i tvrdnje političara.

*Mediji*⁶

Da li obilazak škola i bolnica kampanja

Danas, Lidija Valtner, 18. januar 2015.

Najava premijera Srbije i lidera SNS Aleksandra Vučića da će tokom ove godine obići 1.000 škola, bolnica i domova zdravlja u Srbiji, ne može se smatrati izbornom kampanjom, već redovnom aktivnošću, kažu u Agenciji za borbu protiv korupcije.

S obzirom na to da predstoji izborna kampanja za pokrajinske i lokalne izbore, i izvesno republičke, postavlja se pitanje kako javnost može da odvoji kampanju od državnih aktivnosti, piše list Danas.



U Agenciji navode da je „izborna kampanja definisana Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti kao skup aktivnosti političkog subjekta od dana raspisivanja izbora do dana proglašenja konačnih rezultata. S obzirom na to da izbori još nisu raspisani i da je premijer tokom konferencije za novinare, prema našim saznanjima, govorio o planu svojih redovnih aktivnosti tokom 2016. najavljeni obilazak škola i domova zdravlja ne može se posmatrati kao politička aktivnost tokom kampanje“.

Međutim, Nemanja Nenadić, programski direktor Transparentnosti Srbija, za Danas, odgovarajući na pitanje, kako javnost da razdvoji da li je to kampanja ili državnički posao, kaže da ne postoji nijedan zakon koji obavezuje predsednika Vlade ili ministre da obilaze škole i bolnice, niti neki zakon koji bi im zabranjivao to da čine.

- Transparentnost Srbija je u monitoringu 2012. (<http://goo.gl/PtOifF>) i 2014. (<http://goo.gl/mHe62d>) empirijski dokazala da se broj navodnih „redovnih“ aktivnosti koje nose sa sobom mogućnost medijske promocije višestruko uvećava u doba izborne kampanje. I bez toga verujem da je većina građana svesna da gotovo sve što političari rade u doba pred izbore (pa i mnogo toga van kampanje) ima za primarni cilj bolji uspeh na izborima. Nevolja je što građani, pa i mnogi ljudi od uticaja sa kojima sam pričao, ovo prihvataju kao nešto što se ne može promeniti. A nije tako. Ovaj vid besplatne promocije korišćenjem javnih resursa bi se mogao bitno suziti. To ne znači da škole, bolnice i puteve ne treba otvarati ili popravljati u doba kampanje, ali to ne mora da uradi niko od funkcionera ili učesnika u kampanji - navodi Nenadić. On dodaje da je TS konkretne predloge za uređivanje ovog pitanja davala i pre četiri i pre dve

⁶ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/press-clipping>



godine, a ponovo će to učiniti u sklopu izmena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije koje se sada pripremaju.

Na pitanje da li Agencija može da da preporuku da se taj obilazak odloži dok traje kampanja, on kaže da može, na nivou preporuke, ali su u sadašnjem pravnom okviru ograničene mogućnosti za intervenciju osim u nekim ekstremnim situacijama. Može i REM da preporuči da određene preporuke elektronskim medijima. Mogao bi da se formira i Nadzorni odbor u Narodnoj skupštini zapraćenje kampanje, kao što nalaže Zakon o izboru narodnih poslanika, a što nije činjeno od 2000, zaključuje Nenadić.

Preizborni radovi

Peščanik, Nemanja Nenadić, 16. januar 2015.

Tužno podsećanje

Kada je pre više od pet godina ondašnja vlast narušila sistem javnih nabavki [usvajanjem](#) Zakona o podsticanju građevinske industrije u doba ekonomske krize, proklamovani motiv je bio da država i opštine kroz izgradnju infrastrukture, delom finansirane iz kredita, treba da pomognu opstanak te posustale privredne grane.

Ustavni sud je odbacio [inicijativu](#) Transparentnosti Srbija i Koalicije za nadzor javnih finansija za ispitivanje ustavnosti ovog akta, uz obrazloženje koje se više bavilo ekonomskim nego pravnim pitanjima. A radilo se o ciljanom povećanju tražnje, između ostalog kroz novo zaduženje na već postojeći deficit. Najmarkantniji primer je još uvek nedovršeno naselje „Stepa Stepanović“ na obodu Beograda, ali je bilo i egzotičnijih kapitalnih investicija – fudbalskih tribina i bazena na otvorenom, svečano puštanih u rad u zimskom periodu. Čemu je sve to služilo? U prvoj polovini 2012. održani su izbori na svim nivoima i predstavnicima vlasti je bilo potrebno što više slikanja pored „opipljivih“ rezultata.

Krećenje

Budući da nas u prvoj polovini 2016. čekaju novi izbori, treba videti šta će sada od javnih rashoda poslužiti kao mamac za birače. Jedan od prvih „osumnjichenih“ je nedavno započeta [obnova](#) zdravstvenih ustanova. Svi bitni elementi su tu – radovi će biti završeni u doba izborne kampanje ili neposredno pre nje, objekti koji se renoviraju su raspoređeni širom Srbije, efekti uloženog novca će biti vidljivi velikom broju potencijalnih birača, ne samo preko TV ekrana, već i uživo. Najposle, „premijer je [najavio](#) da će obići svaki dom zdravlja“.

Dobra strana ove predizborne investicije jeste to što su ovi radovi zaista potrebni. Da li onda treba da budemo zadovoljni zbog toga što novac neće biti protraćen uludo? Da li treba ostaviti po strani sve sporne tačke? Nikako! Naprotiv, promociju ovih radova od strane vlasti treba iskoristiti da se ukaže na problematične tačke javnih nabavki. Ako ih u ovoj nabavci „pod reflektorima“ ima toliko, kakvo li je tek stanje po bespućima interneta gde objavljene podatke niko i ne čita!



Ko je skrivio hitnost?

Krenimo redom, što znači od planiranja. Zdravstvene ustanove moraju da se kreće i u njima treba da postoje i periodično se obnavljaju sanitarni čvorovi. Troškove takvih radova treba planirati kao redovne. Samo izuzetno (na primer u Obrenovcu nakon poplava 2014) krećenje može biti predmet vanredne hitne nabavke. Sve to lepo piše i u zakonima, od kojih je Srbija neke donela upravo u doba aktuelne vlasti. Zakon o budžetskom sistemu kaže da ministarstva do 15. marta dostavljaju Ministarstvu finansija „predloge za utvrđivanje prioriternih oblasti finansiranja za budžetsku i naredne dve fiskalne godine“, i da od jula do početka septembra ministarstva izrađuju „predlog srednjoročnog i finansijskog plana“, koji takođe dostavljaju Ministarstvu finansija. Dakle, 1.9.2014. Ministarstvo zdravlja je trebalo da predoči Ministarstvu finansija gde u toku 2015. treba da se zamene lavaboi, vece šolje i ostalo, a gde treba da se kreći po bolnicama i domovima zdravlja. Ministar Vujović je kao čuvar državne kase tada mogao da kaže – „za ovo nema novca“, „smanjite neke druge troškove, ako hoćete krećenje“ ili nešto treće. Kako god bilo, ministar Lončar je dobro uradio svoj posao jedino ako je na vreme predočio šta je neophodno uraditi i koliko bi to moglo da košta. Kada budžet bude usvojen, pravi se i plan javnih nabavki i predviđa se kada će se nabavke tokom godine vršiti (na primer tako da se krećenje obavi u letnjim mesecima, kada su za to najbolji uslovi).

Šta se ovde dogodilo? *Nesporno* je da ova velika nabavka *nije bila planirana* u budžetu za prošlu godinu i da su sredstva za nju obezbeđena tek u novembru. To je *verovatno* učinjeno zaključkom Vlade – prenosom novca iz budžetske rezerve. Verovatno, zato što o zaključku imamo samo posredna saznanja, ali ga nismo pronašli na sajtu Vlade, ni u Službenom glasniku, niti ga dobili po zahtevu. Sve drugo je *sporno, ili makar nepoznato*. Ne zna se da li je Ministarstvo zdravlja na vreme (u leto 2014) tražilo novac za ove radove i kada je uopšte iskazalo potrebu za njima. Transparentnost – Srbija je tražila ove podatke u decembru, ali je umesto odgovora stiglo obaveštenje – zahtev je navodno „preobiman“ i na njega ne može biti odgovoreno u roku od 15 dana. Na stranu to što je Ministarstvo zdravlja i bez ičijeg zahteva deo ovih podataka trebalo da objavi (u informatoru o radu). Od Vlade Srbije (Generalni sekretarijat) nije stigao nikakav odgovor po sličnom zahtevu u zakonskom roku, što je tradicija od koje se ne odstupa već skoro čitavu deceniju.

To što ova po svemu redovna nabavka nije bila planirana pravovremeno, i što je novac za nju namenjen tek u novembru 2015, iskorišćeno je za primenu *pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva*. Na ovu činjenicu je krajem novembra [upozorio](#) (Vladin) Savet za borbu protiv korupcije. U njihovom saopštenju se ističe da je osnovni princip javnih nabavki otvoreni postupak (a ne neposredno pregovaranje) i da Zakon o javnim nabavkama dopušta izuzetke u hitnim slučajevima, to jest pojedinačnim slučajevima, koji su „prouzrokovani vanrednim okolnostima ili nepredviđenim događajima“. Zato se, kaže Savet, nabavka investicionog održavanja zdravstvenih ustanova ne može unapred isključiti iz primene redovnih postupaka, „a da se pri tome ne oceni koje su to vanredne okolnosti ili nepredviđeni događaji u svakom pojedinačnom slučaju doveli do neophodnosti hitnog otvorenog pregovaračkog postupka“. Savet kaže da „ovakva odluka otvara veliku mogućnost korupcije, što samo učvršćuje i onako veliku sumnju javnosti u enormnu korupciju u zdravstvu“.



Pitanje na koje smo, za sada bez uspeha, tražili odgovor, blisko je povezano sa ovim kritikama koje je uputio Savet. Zakon o javnim nabavkama kaže da se „pregovarački postupak bez objavljivanja“ može sprovesti kada je nabavka izuzetno hitna, ali samo ako su tu hitnost prouzrokovale vanredne okolnosti ili nepredviđeni događaji, čije nastupanje *ni u kom slučaju ne zavisi od volje naručioca*, i da usled svega toga nije bilo moguće postupiti u rokovima za otvoreni ili restriktivni postupak. A šta su ovde bili razlozi za hitnost? Kako se može zaključiti iz pozitivnog [mišljenja](#) Uprave za javne nabavke, jedini osnov koji se mogao naći za odobrenje takvog postupka bila je činjenica da je novac obezbeđen 5.11.2015. To je tačno, ali samo na elementarnom nivou – Ministarstvo zdravlja nije smelo da pokrene nabavku dok nije imalo novca za nju, a odluka Vlade ne zavisi od volje jednog ministra.

Na prvom sledećem nivou rezonovanja dolaze pitanja koja su bez odgovora – ko je odgovoran za to što novca za takvu nabavku nije bilo ranije, ako je zaista reč o radovima koji nipošto nisu mogli da čekaju još nekoliko nedelja, dok se ne sprovede nabavka u normalnom postupku? Za to može biti odgovorno ili Ministarstvo zdravlja (ako novac nije tražilo na vreme) ili Ministarstvo finansija (zato što predlog finansijskog plana Ministarstva zdravlja nije prihvaćen kada se pravio budžet). Može se naravno reći, i već je bilo sličnih izjava, da je reč o „[budžetskim uštedama](#)“, novca na koji se nije moglo računati unapred i koji je sada domaćinski iskorišćen. Ni to nije dovoljno dobar argument – ako su ovi radovi bili neodložni, valjda je baš njih trebalo staviti u redovan budžet, a one desetine hiljada nabavki koje su tokom 2015. naručioci širom Srbije sprovedli u redovnim postupcima staviti na listu čekanja.

Dosadašnje retke medijske polemike oko odabira postupka ove javne nabavke imale su i svoje komične momente. Tako u izjavi od 25. decembra 2015. ministar Lončar kaže da „nisu tačni navodi Transparentnosti Srbije da je posao obnove zdravstvenih ustanova obavljen bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda“. A vrsta postupka koju njegovo ministarstvo sprovodi se zove upravo tako!

Posledice hitnosti – veći troškovi

Zašto je Ministarstvu uopšte bilo bitno koji će postupak biti primenjen? Pre svega, zbog rokova. U pregovaračkom postupku su ti rokovi kraći, pa je bilo moguće obezbediti da se ugovor zaključi i da se sav novac potroši (uz plaćanje avansa izvođačima radova od 100%) u tekućoj budžetskoj godini. Međutim, da bi se u toj nameri uspelo, nije dovoljno da državni organi budu efikasni – potrebni su i „kooperativni“ takmaci u javnim nabavkama – da nijedna firma ne ospori uslove i kriterijume iz konkursne dokumentacije niti da naknadno pokrene postupak zaštite prava zbog eventualne povrede procedure.

Zašto je onda hitan postupak loš? Takođe zbog kratkih rokova. Glavni problem javnih nabavki u Srbiji je mala konkurencija. Kada se skрати vreme za pripremu ponuda, pribavljanje garancija i druge radnje, onda se može očekivati da će biti još manje takmaca. Pošto, po tradiciji, „padobranci“ retko šalju ponude kada je u pitanju pregovarački postupak (misleći da je namešten), već to čine samo one firme koje su direktno pozvane, veoma je bitno znati i na koliko adresa je Ministarstvo poslalo direktan poziv i po kojem kriterijumu su odabrane. Ni na to pitanje odgovor još nije stigao.



Zašto je još loše to što je konkurencija mala? Zato što firme tada nemaju interes da ponude dobru cenu (ako su jedine) ili mogu lakše da se dogovore sa drugim takmacima, da povećaju sebi dobit umesto da državi smanje trošak.

Šta je hitnost donela u praksi?

Analiza Transparentnosti – Srbija, koja je objavljena 23.12.2015, na čije se navode resorni ministar nije osvrnuo nijednom rečju, jasno ukazuje da su javna sredstva mogla da se bolje iskoriste i da je upravo način sprovođenja postupka doneo te negativne posledice.

Ministarstvo zdravlja je planiralo posao vredan gotovo 700 miliona dinara. Radovi su nabavljani „po partijama“ (krečenje i sanacija toaleta u jednom ili više okruga je jedna partija). Nabavka po partijama je dobra stvar, jer omogućava i firmama koje su jake u samo jednom gradu da daju najbolju ponudu za taj kraj, a ujedno omogućava firmama koje imaju veće kapacitete da daju povoljniju ponudu za radove u celoj zemlji. Da li treba podsećati na stalne molbe velikih i malih građevinskih firmi u Srbiji da im država pomogne, žalbe da samo stranci dobijaju velike poslove? Treba li podsećati da u Srbiji ima na hiljade ljudi koji su kvalifikovani za izvođenje traženih radova i da su mnogi od njih slobodni u zimskom periodu? Može se podsetiti i na to da firme iz EU i CEFTA zemalja mogu da se nadmeću pod gotovo jednakim uslovima. Ko bi razuman u takvom okruženju mogao smatrati uspehom to što je za ovako veliki posao konkurisalo samo 5 (slovima pet) ponuđača? Pritom, jedna od firmi nije ispunila jedan od obaveznih uslova.

Ne samo da je konkurencija bila *izrazito mala* – za polovinu „partija“ stigla je samo jedna ponuda! Pored toga, ovaj posao obeležilo je nekoliko izuzetno neobičnih momenata. U nekoliko slučajeva, gde je naizgled postojalo nadmetanje, *konkurenti su veoma lako „ispadali“ iz posla*. Naime, u pregovaračkom postupku nudili su veću cenu nego u inicijalnoj ponudi, što je bio osnov da naručilac odbije ponudu. Takođe, u nekoliko slučajeva *„vidoviti“ ponuđači su nudili cenu koja se u dinar poklapala ili je bila simbolično niža od procenjene vrednosti*, iako procenjena vrednost nije bila objavljena u konkursnoj dokumentaciji. Za jednu partiju posao je dobila firma čija je ponuda odbijena, a u nekoliko slučajeva ponuđači su u pregovaračkom postupku spuštali prvobitnu ponudu za 60, pa čak i 75%.

Na primer, za partiju 1 (Borski okrug) procenjena vrednost bila je 20.833.333 dinara; Tončev gradnja iz Surdulice je ponudila 20.800.000, a Roofs dvostruko više (42.044.495) te je prihvaćena ponuda firme iz Surdulice. Za Kolubarski okrug procenjena vrednost je 18.416.667; jedini ponuđač Roofs nudi gotovo baš tu cenu 18.391.478,90 dinara i dobija posao. Slično je i za Mačvanski okrug – procenjena vrednost je 21.583.333, Roofs nudi 21.430.000 i kao jedini ponuđač dobija posao.

Zanimljivi su slučajevi gde je *jedini ponuđač u pregovorima povećavao svoju prvobitnu ponudu (!?)*, što je bio osnov da se eliminiše. Tako je za radove na zdravstvenim ustanovama u Zlatiborskom okrugu Roofs ponudila 20,867 miliona, upola manje nego što je procenjena vrednost (40,5 miliona). Roofs potom praktično eliminiše sam sebe povećavajući ponudu u pregovaračkom postupku na 40,150 miliona, a u ponovljenom postupku posao dobija Jadran ad (kao jedini ponuđač) za 40,5 miliona.



I za radove u Moravičkom okrugu, procenjena vrednost je 18.416.667, Roofs nudi manje od 15 miliona, u pregovaračkom postupku povećava cenu na 18,3, a u ponovljenom postupku dobija posao kao jedini ponuđač sa cenom od 18,4 miliona. Interesantno je da se [u odluci o dodeli ugovora u ponovljenom postupku](#) (od 14. decembra), umesto Moravičkog navode Šumadijski i Podunavski okrug, iako je taj posao još u prvom krugu dodeljen firmi Roofs. Ispravan naziv stoji u [obaveštenju o zaključenom ugovoru](#), objavljenom 22. decembra.

I za radove u Braničevskom okrugu, firma Roofs ponudila je cenu od 17,5 miliona, što bi za državu značilo solidnu uštedu jer je procenjena vrednost bila 25,750 miliona. Međutim, tokom pregovaračkog postupka Roofs povećava ponudu na 24,5 miliona, pa je to bio osnov da se njihova ponuda, iako jedina, odbije. U ponovljenom postupku, ponudu podnosi samo Tončev gradnja, i ona je malo viša nego konačna (povećana) ponuda Roofsa – 25,725 miliona. Gotovo tačno koliko je bila i prvobitno procenjena vrednost.

To znači da su u tri partije u kojima je Roofs bio jedini ponuđač u prvom postupku i ponudio daleko nižu cenu od procenjene, na kraju ponude odbijene jer je tokom pregovaračkog postupka Roofs tražio višu cenu od prvobitne. Nakon što su postupci ponovljeni, ta tri okruga su podelili Jadran, Roofs i Tončev, ovoga puta sa cenama koje su bile identične procenjenim vrednostima radova.

Velika nelogičnost, ako ne i nepravilnost, nalazi se u [Odluci Ministarstva zdravlja o dodeli ugovora](#) (404-02-279-16/2015-15 od 14. decembra), u delu koji se odnosi na partiju 14 – zdravstvene ustanove u Raškom okrugu. Na prvoj stranici Odluke navodi se da je poslove za tu partiju dobila firma Roofs, a na 15. stranici da ju je dobila Tončev gradnja. Istovremeno, u delu gde se nalaze razlozi za odbijanje ponuda (stranica 8) navodi se da su obe ponude odbijene – ponuda Roofsa jer je tokom pregovaračkog postupka sa inicijalnih 11,5 miliona udvostručila cenu na 21 milion, što je malo iznad procenjene vrednosti (20.833.333), a ponuda Tončev gradnje (prvobitno 23.192.000, u pregovaračkom postupku snižena na 20,5 miliona), jer ta firma nije podnela dokaz finansijskog obezbeđenja realizacije ugovora. Međutim, u [Obaveštenju o zaključenom ugovoru](#) stoji da je posao dobila firma Roofs za 21 milion. *To znači da je posao dobila firma koja je prvobitno ponudila cenu od 11,5 miliona a u pregovaračkom postupku podigla cenu na dvostruko više – 21 milion.*

Izuzetno je neobičan slučaj dve najvrednije partije: za radove u institutima i klinikama u Beogradu ponudu od gotovo 422 miliona dinara podnela je samo firma Jadran ad (zajedno sa Dijagonalom i Bohor doo). U pregovaračkom postupku, ponuđač je međutim dao konačnu cenu koja je 62% manja – 162.166.667, što je bila i procenjena vrednost radova. Za radove u beogradskim domovima zdravlja jedini ponuđač je ponovo bio Jadran. Procenjena vrednost bila je 64.666.667 dinara, što je na kraju Jadran prihvatio, iako je prvobitna ponuda bila 263.876.873 dinara. Znači, konačna cena je 75,5% manja od cene iz prvobitne ponude. Ovako velika razlika u ceni logično pobuđuje sumnju u to da će radovi biti izvedeni u svemu kako je planirano (ako je prvobitna procena troškova bila ispravna), ili da je ponuđač bio u potpunosti siguran da se nijedna druga od mnogobrojnih firmi koje mogu da izvrše ovaj posao neće javiti.



Možda najneobičnija je nabavka radova za Nišavski i Jablanički okrug. Procenjena vrednost je nešto iznad 41 milion, Tončev gradnja nudi 40,9 miliona, a Roofs 98,3. U pregovaračkom postupku Tončev spušta ponudu na 10,5 miliona, a Roofs na 40,1. Ponuda Tončev gradnje je *odbijena iz nepoznatih razloga* (u odluci o dodeli ugovora nema obrazloženja za odbijanje) i prihvaćena je ponuda Roofs-a.

Šta dalje?

Bez sumnje, šta god mislili o sprovođenju ove nabavke, najvažnije je da se za novac koji je već dat, sada dobije ono što je ugovoreno. Garancija za to bi trebalo da bude, kao što i zakon kaže, stručni nadzor, a svakako ne to što će, prema [rečima](#) ministra, „premijer lično nadgledati radove“, bez obzira na dobru volju i uloženi trud predsednika Vlade. Pored stručnog nadzora, tu su i interna i spoljna revizija (Državna revizorska institucija), koji treba da daju sud o tome da li je sve bilo u redu ili ne.

Posla ima i za druge organe – za Komisiju za zaštitu konkurencije, u slučaju da je došlo do nedozvoljenih dogovora među ponuđačima; za Upravu za javne nabavke, ako se naknadno ispostavi da nisu bili poštovani svi uslovi za sprovođenje hitne nabavke. Prvo pitanje koje će se tu postaviti već je formulisano u onom istom zahtevu na koji Ministarstvo još nije odgovorilo – šta je učinjeno da se u uslovima hitne nabavke i pregovaračkog postupka obezbedi veća konkurencija i zaštita javnih sredstava kroz postizanje „uporedive tržišne cene“?⁵

Ako zaista dođe do nekih predizbornih promocija, onda bi i Agencija za borbu protiv korupcije tu imala šta da kaže, jer postoji dužnost javnih funkcionera da razgraniče svoje partijske i državničke delatnosti. Međutim, to će biti praktično nemoguće ako se istog dana zapute (državnim ili partijskim kolima, ne mogu u oba automobila istovremeno) na primer u Vranje ili Zrenjanin, na prepodnevni obilazak zdravstvenih ustanova i popodnevni susret sa biračima.

I na kraju, šta god da bude urađeno u vezi sa ovom nabavkom i njenom promocijom, treba imati na umu da niti je ona jedina, niti su ovo jedini izbori koji su pred nama. Zato se vredi potruditi da se uspostave bolja pravila igre.

