

„Ковид прописи“ и ризици од корупције

Транспарентност Србија

Београд, 2020

Садржај

Увод.....	3
Акти Народне скупштине.....	4
Државне гаранције привреди.....	4
Закон о важењу уредби.....	6
Зако о потврђивању уредби.....	7
Измене Закона о заштити становништва од заразних болести.....	9
Одлука о укидању ванредног стања.....	11
Акти Владе донети током ванредног стања.....	12
Акти Владе након ванредног стања.....	18
Акти који нису били предмет анализе.....	23
Јавне набавке.....	27
Хитне набавке према Закону о јавним набавкама.....	27
Тајност набавки.....	28
Примена новог Закона о јавним набавкама.....	29

Увод

Пандемија заразне болести „Ковид-19“, донела је бројне ризике, не само здравствене природе, широм света. Један од тих ризика је и повећана могућност да дође до корупције у доношењу и примени посебних прописа које су Владе доносиле, у циљу супротстављања заразној болести и њеним последицама. С друге стране, једна од последица пандемије је слабљење антикорупцијских механизма који су успостављени у другим прописима, до чега је дошло због промене приоритета државних органа, медија и грађана, као и мањих могућности да се у доба ограничења државни органи посвете спровођењу антикорупцијских мера.

У Србији је зараза званично регистрована почетком марта 2020, а већ 15. марта исте године проглашено је ванредно стање. За време ванредног стања Влада је на основу посебних овлашћења (уз супотпис председника Републике) донела већи број одлука, које су касније одобрене од стране Народне скупштине. Ти акти су објављени на јединственој страни на сајту Владе Србије¹. Ванредно стање је укинута 6. маја 2020, али се ширење болести наставило, тако да су неки од прописа који се односе на сузбијање епидемије или на отклањање последица кризе доношене и након тога, до краја 2020, а вероватно ће неки прописи бити доношени и у будућности.

У овој анализи смо се трудили да сагледамо најзначајније коруптивне ризике у овим прописима. Предмет анализе су били сви прописи који су непосредно повезани са пандемијом (објављени у посебној секцији), као и други објављени и необјављени акти које смо препознали као битне за ову тему.

¹ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/fp/covid19>

Акти Народне скупштине

Државне гаранције привреди

[Закон](#) о утврђивању гарантне шеме као мера подршке привреди за ублажавање последица пандемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2: 153/2020-43 од 21. децембра 2020. године је уредио услове, поступак, висину и начин обезбеђења средстава за издавање гаранција Републике Србије у вези са гарантном шемом која је дефинисана тим законом, критеријуме, услове и начин одобравања кредита од стране банака, извештавање, као и друга питања од значаја за гарантну шему као меру подршке привреди, ради ублажавања економских последица насталих услед пандемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, са циљем повећања ликвидности привредних субјеката.

Овим законом је Република Србија преузела обавезу да као гарант измири потраживања банака настала по основу одобрених кредита од стране банака за финансирање ликвидности и обртних средстава за кредитирање привреде са циљем ублажавања негативних економских и финансијских последица пандемије. Ти кредити се морају закључити у складу са овим законом и уговором о гарантовању закљученим између Републике Србије, Народне банке Србије и банака.

Гаранција се издаје у корист банака, максимални износ је 480 милиона евра (по портфолију пословне банке). Прописани су критеријуми за максимално дозвољени износ по банкама. Укупно је предвиђена могућност да банке на овај начин пласирају 2.000.000.000 евра.

Чланом 5. Закона је предвиђено која лица *не могу* бити корисници кредита обезбеђеног гаранцијом. Негативни услови су постављени јасно, али се у неким случајевима може поставити питање њихове целисходности². У члану 6. се прописује која лица *могу бити* корисници кредита.

² 1) лица која су на дан 31. децембар 2019. године била у тешкоћама и лица која су у статусу неизмирења обавеза у смислу прописа Народне банке Србије на дан 29. фебруар 2020. године;

2) лица која имају доспеле а неизмирене обавезе по основу пореза у Републици Србији;

3) лица у којима Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе има учешће у власништву преко 50%;

4) корисници чија су дуговања била у статусу неизмирења обавеза или према којима је банка предузела мере реструктурирања у периоду од 12 месеци пре 29. фебруара 2020. године, а у складу са дефиницијом статуса неизмирења обавеза према прописима Народне банке Србије, односно реструктурираног потраживања према прописима Народне банке Србије којима се уређује класификација билансне aktive и ванбилансних ставки банака;

5) привредна друштва над којима се спроводи споразумно финансијско реструктурирање у смислу Закона о споразумном финансијском реструктурирању („Службени гласник РС”, број 89/15), над којима се спроводи поступак у смислу Закона о стечају („Службени гласник РС”, бр. 104/09, 99/11 – др. закон, 71/12 – УС, 83/14, 113/17, 44/18 и 95/18) (претходни стечајни поступак, банкротство, реорганизација) и над којима се спроводи поступак принудне ликвидације у смислу Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС”, бр. 36/11, 99/11, 83/14 – др. закон, 5/15, 44/18, 95/18 и 91/19);

6) лица која су већ корисници кредита обезбеђеног гарантном шемом у складу са овим законом.

Услови нису дискриминаторни – то могу бити лица са седиштем у Републици Србији укључујући и пољопривредна газдинства, које је регистровано у Агенцији за привредне регистре, као и друго лице које није регистровано у Агенцији за привредне регистре, а има званично објављене финансијске извештаје. Други услов је да је у питању лице којем је „у складу са кредитном политиком банке одобрен нови или занављање постојећег кредита за који Република Србија може гарантовати банци у складу са овим законом“.

Из ове одредбе се види да ће државне гаранције бити дате једино фирмама које могу да добију кредите на основу *пословне политике банке*. Другим одредбама закона се не уређује каква ће бити пословна политика банака у погледу одобравања ових кредита. Услед тога, ризик од корупције постоји, али не на нивоу пословања државе са привредом, већ на нивоу односа између пословних банака и клијената.

Чланом 7. је предвиђена искључива намена кредита (финансирање ликвидности и обртних средстава), односно забрана да се они користе за рефинансирање постојећих кредита.

Услови прописани чланом 8. су јасно прописани (нпр. рокови отплате, висина камате, средства обезбеђења, забрана да корисник кредита врши исплате дивиденди и повраћај позајмице оснивачима у року од годину дана, забрана да се врши превремена отплата постојећих кредита).

Чланом 10. је одређено како ће се вршити алокација кредитних гаранција. Критеријум који је узет у обзир је тржишно учешће појединих банака (за кредите у сегменту микро, малих и средњих привредних друштава и предузетника) на дан 29. фебруар 2020. године. Предвиђена је и могућност повећаног учешћа појединих банака, уколико за то постоји простор.

У име Републике Србије уговор из става 1. овог члана закључује Влада. Чланом 13. Закона је предвиђена дужност банака да извештавају Министарство финансија и Народну банку Србије о реализацији гарантне шеме из овог закона, као и дужност Министарства и НБС да размењују податке.

Ближи садржај и рокови за подношење извештаја уређују се уговором. Минимална садржина уговора је начелно уређена у члану 12. Закона. Међутим, законодавац је пропустио да утврди обавезу да ће услови за извештавање банака о реализацији бити одређени на једнак начин тим уговорима за сваку пословну банку.

Необична је одредба последњег (четвртог) става у члану 13. која предвиђа да „контролу реализације овог закона врши Министарство финансија, уз стручно-техничку подршку Агенције за осигурање и финансирање извоза Републике Србије а.д. Ужице.“ Наиме, над спровођењем сваког закона, па и овог органи државне управе врше *надзор*. Штавише, већ у следећем члану (14) прописано је да „Надзор над применом одредаба овог закона врши Министарство финансија“. Није ближе уређено у чему би се састојао овај надзор.

Закон је мањкав утолико што не предвиђа механизме који би обезбедили јавност рада, како пословних банака, тако ни Владе и Министарства финансија. Није предвиђена чак ни

елементарна јавност података о броју кредита за које је одобрена гаранција, распореду тих кредита по банкама, крајњим корисницима и слично.

Закон о важењу уредби

Закон о важењу уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања и које је Народна скупштина потврдила: 65/2020-3 донет је 6. маја 2020. Тим законом уређено је важење уредаба које је Влада, уз супотпис председника Републике, донела за време ванредног стања проглашеног 15. марта 2020. године и које је Народна скупштина потврдила Законом о потврђивању уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања („Службени гласник РС”, број 62/20).

Имајући у виду да је спорна исправност поступања Народне скупштине приликом доношења претходног закона (о потврђивању уредаба), то је спорно и њено поступање у вези са овим актом. Наиме, скупштинска потврда није била потребна за све уредбе, већ само за оне којима се одступа од људских права. За све друге уредбе, Влада сама одређује време трајања.

Чланом 2. је одређено да даном укидања ванредног стања престаје да важи 11 уредби. Истовремено је прописано да ће се на учиниоце прекршаја прописаних тим уредбама за време ванредног стања примењивати одредбе тих уредаба и након укидања ванредног стања. Ова одредба је необична и може представљати ризик због нарушавања правне сигурности. Уобичајено би било да се настави вођење прекршајних поступака који су започети у време важења уредби, док ова одредба омогућава да се поступци започну и након што је укинута пропис у којем је садржан прекршај.

Чланом 3. је прописано да „до ступања на снагу одговарајућих закона”, настављају да важе одредбе 15 уредаба. Сврха овог члана је нејасна. Уколико ће уредбе остати на снази, онда то није било потребно наводити. Ако ће престати да важе ступањем на снагу неког закона, то ће бити уређено тим законом. Овако је створен ризик од произвољног тумачења, да ли је неки закон „одговарајући“ и да ли услед тога уредба престаје да важи.

Чланом 4. је наложено изборним комисијама да 11. маја 2020. године донесу решења о настављању спровођења изборних радњи у поступку спровођења избора за народне посланике, посланике Скупштине Аутономне покрајине Војводине и одборнике скупштина општина и градова. Иако се законодавац овде определио за практично решење, одредивши начин на који ће да се настави заустављени изборни процес, остаје питање да ли је поступљено на исправан начин. Наиме, изборно право је било суспендовано *током ванредног стања*, за шта је постојао уставни основ. С друге стране, није постојао уставни основ да се наставак изборног процеса веже за неки други датум осим дана укидања ванредног стања.

У наставку истог овог члана изборне комисије су „задужене“ „да обезбеде и чувају постојећу изборну документацију до наставка спровођења изборних радњи и избора и да утврде нове рокове за вршење изборних радњи у поступку спровођења избора у складу са временом

наставка спровођења изборних радњи.“ Ова одредба се чини непотребном јер би изборне комисије и иначе морале да обезбеде и чувају изборну документацију.

Најзад, прописано је и да „све до сада предузете изборне радње у поступку спровођења избора остају на правној снази, укључујући и оне које се односе на потписе бирача о подршци одређеној изборној листи који су оверени пре доношења решења о настављању изборних радњи у поступку спровођења избора“. Нејасно је због чега је ова одредба била потребна.

Зако о потврђивању уредби

Закон о потврђивању уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања: 62/2020-3 донет је 29. априла 2020, када се Народна скупштина коначно састала, по први пут након проглашења ванредног стања, иако је на основу члана 200. Устава Републике Србије имала обавезу да се састане без посебног позива, најкасније у року од 48 часова по проглашењу ванредног стања. Чланом 200. ст. 9. Устава је прописано да је Влада дужна да Народној скупштини поднесе уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права за време ванредног стања, такође у року од 48 сати од доношења, „односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане“. У супротном, такве мере одступања престају да важе у року од 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине по проглашењу ванредног стања.

Имајући у виду ове уставне одредбе поставља се више спорних питања, у вези са предметом овог закона, начина и времена његовог доношења. Наиме, Устав предвиђа дужност да се одобре само оне уредбе којима се одступа од људских и мањинских права. Друге уредбе током ванредног стања, Влада може да донесе искључиво на основу својих „редовних“ овлашћења, па за њих и није потребно скупштинско одобрење. Даље, Влада је поднела Скупштини на одобрење *предлог закона*, а Устав говори о поношењу *уредбе*. Најзад, овде је, у оквиру истог правног акта, потврђено више уредби, а садржина сваког од тих аката појединачно.

У свим овим спорним правним ситуацијама не могу се јасно препознати ризици од корупције, али су истакнуте као значајни проблеми у вези са још важнијим питањима – поштовањем Устава и владавином права.

Образложење предлога овог закона не пружа уверљиве аргументе у исправност поступања. У образложењу се подсећа на Одлуку о проглашењу ванредног стања од 15. марта 2020, у вези са којом се наводи тврдња да „Народна скупштина није била у могућности да се састане“ и да су зато Одлуку донела три највиша функционера у земљи. Даље се каже да је сагласно овлашћењу из члана 200. став 6. Устава Републике Србије, Влада је уз супотпис председника Републике, за време ванредног стања донела одређени број уредаба *којима је прописала мере чије је прописивање у надлежности Народне скупштине*. Као што смо раније указали, Влада није овлашћена да током ванредног стања прописује мере за које је надлежна Народна скупштина (генерално). Овлашћење Владе из члана 200, ст. 6. Устава односи се само на доношење мера којима се ограничавају људска и мањинска права.

У предлогу закона Влада иде толико далеко да утврђује „да су се стекли услови да се Народна скупштина састане“: „с обзиром на то да је даље ширење на територији Републике Србије заразне болести COVID-19 ограничено и да се налази под контролом надлежних здравствених организација и државних органа, те да су се с тим у вези стекли услови да се Народна скупштина састане, потребно је да Народна скупштина потврди уредбе које је Влада, уз супотпис председника Републике, донела за време ванредног стања“. Иако образложење предлога закона не представља норму, па самим тим није обухваћено анализом ризика у прописима, овај део је цитиран ради јаснијег разумевања контекста доношења прописа. Сврха Уставом уређеног скупштинског одобравања аката Владе јесте контрола исправности поступања извршне власти од стране законодавне, за време док законодавни орган није могао да врши своју функцију. Међутим, овај део образложења указује да је и сама ситуација у којој је извршна власт доносила одлуке није била условљена фактичком немогућношћу Народне скупштине да врши своју функцију, већ оценом извршне власти да за то постоје или да не постоје услови.

У образложењу се даље каже следеће: „Имајући у виду то да су наведеним уредбама прописане мере које се прописују законом, неопходно је да се донесе закон којим ће Народна скупштина заузети став о садржини тих уредаба, односно којим ће сагласно Уставу Републике Србије потврдити те уредбе“.³ Као што је већ указано, ова оцена је спорна, како у погледу потребе за потврђивањем свих наведених уредаба, тако и у вези са начином на који је то учињено. Иако је сврха потврђивања (према Уставу) накнадна валидација одступања од људских и мањинских права у образложењу се не наводи у чему су се та одступања садржала.

У члану 1. се „потврђују“ 44 уредбе које је Влада, уз супотпис председника Републике, донела за време ванредног стања проглашеног 15. марта 2020. године, а у члану 2. је одређено да закон ступи на снагу даном објављивања.

³ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2020/531-20.pdf

Измене Закона о заштити становништва од заразних болести

[Закон](#) о заштити становништва од заразних болести: 15/2016-31, 68/2020-4, 136/2020-3 мењан је два пута током пандемије.

У овим изменама нису идентификоване одредбе које би представљале непосредан ризик за настанак корупције, али има одредаба које нису довољно јасне.

То је, на пример, случај са дефиницијом из члана 2:

25а) кућна изолација је противепидемијска мера издвајања, у кућним условима, инфицираних особа без симптома или са манифестном болешћу која не захтева лечење у болници, током периода заразности, на начин да се спречи или ограничи директни, односно индиректни пренос, односно могући пренос инфективног агенса на друге особе;

Није, наиме, довољно јасно, хоће ли се „кућним условима“ сматрати боравак у било ком простору који није болница, или не, а у зависности од тога, обвезници могу доћи у ситуацију да се њихово понашање третира као могуће кршење закона.

У члану 13. додат је став 4. који гласи:

Лица која током епидемиолошког испитивања доктор медицине специјалиста епидемиологије означе као контакте, дужна су да се придржавају прописаних мера и упутстава које одреди надлежни доктор медицине специјалиста епидемиологије.

Ова одредба може створити правну несигурност или да угрози права грађана – није уређено које све мере би могао да пропише епидемиолог, као ни начин прописивања мера које ће се сматрати обавезом за сваког контакта.

Чланом 31б прописана је могућност увођења ограничења слободе кретања лицима у колективном смештају. Последњи став (4) овог члана овлашћује санитарног инспектора да „у складу са законом“ врши контролу примене мере. Инспекцијске контроле (или њихово одсуство) могу бити у вези са настанком корупције. Због тога је ради смањења ризика од настанка корупције требало одредити обим контроле (нпр. дужност да се провери поштовање правила код свих обвезника), а не само који инспектори ће бити надлежни.

Недовољно јасна у погледу овлашћења је и допуна (нови став 2) у члану 33:

„У случају појаве епидемије заразне болести утврђене у члану 32. став 3. овог закона или друге заразне болести, може се одредити и препоручена или обавезна ванредна имунизација против те заразне болести за сва лица, односно за одређене категорије лица, ако се утврди опасност од преношења те заразне болести, као и у случају уношења у земљу одређене заразне болести, у складу са плановима за одстрањивање и одржавање статуса искорењивања одређених заразних болести.“

Нејасност се пре свега огледа у коришћењу безличних формулација, тамо где не би смело бити недоумице о овлашћењима и о критеријумима (ко утврђује опасност, на основу чега се утврђује хоће ли имунизација бити обавезна или препоручена итд.).

Нови члан 53а такође садржи поједине недовољно јасне норме:

„У случају појаве пандемије или епидемије заразне болести од већег епидемиолошког значаја, појаве нове или недовољно познате заразне болести и у случају сумње на употребу биолошког агенса и друго, који могу да угрозе здравље и животе људи и у којима постоји непосредна опасност за масовно преношење заразних болести, Влада може:

а) забранити, односно ограничити улазак на територију Републике Србије лицима која долазе из држава са неповољном епидемиолошком ситуацијом, одредити услове за улазак и мере које је потребно применити током боравка на територији Републике Србије, круг лица на која се одређени услови и мере примењују, као и начин контроле спровођења, извршиоце и средства за спровођење и тих мера;

б) одлучити о отварању привремених објеката за смештај, изолацију и лечење оболелих од заразне болести, када постојећи капацитети здравствених установа и објеката из члана 29. овог закона нису довољни за изолацију и лечење лица оболелих од заразне болести, као и о обезбеђивању потребне опреме, лекова, медицинских средстава и санитетског материјала, начину обезбеђења медицинског и немедицинског особља, осигурању безбедности привремених објеката и другим питањима од значаја за њихово функционисање;

в) одлучити о упућивању оболелих од заразне болести на лечење у иностранство у случају попуњености свих расположивих капацитета за изолацију и лечење у Републици Србији, о тражењу помоћи од других држава и међународних организација и о пружању помоћи другим државама захваћеним епидемијом у обезбеђивању потребне опреме, лекова, медицинских средстава и санитетског материјала, привременом упућивању недостајућег медицинског и немедицинског особља и другим питањима од значаја за заустављање епидемије, односно пандемије и лечење и заштиту становништва од заразних болести;

г) образовати кризни штаб и одредити друге одговарајуће мере за заустављање епидемије, односно пандемије и лечење и заштиту становништва од заразних болести, као и услове, начин спровођења и извршиоце.“

Иако је очигледно била намера законодавца да кроз ову одредбу закона створи (накнадно) законски основ за поједине поступке током актуелне пандемије, велико је питање да ли је тај правни основ ваљан. Наиме, пандемија се већ појавила пре доношења ових измена закона.

Када се то питање стави по страни, и поједине друге норме могу створити дилеме или бити у колизији са већ постојећим прописима. На пример, у тачци б) се Влада овлашћује да доноси одлуке о „обезбеђивању потребне опреме, лекова, медицинских средстава и санитетског материјала, начину обезбеђења медицинског и немедицинског особља, осигурању безбедности привремених објеката и другим питањима од значаја за њихово функционисање“.

Будући да и привремени објекти функционишу у склопу јавног здравства, могло би се доћи у ситуацију да се на њихов рад упоредо примењују правила која доноси Влада и општа правила (нпр. у погледу запошљавања и набавки).

Под тачком в) се између осталог говори о овлашћењу Владе за „привремено упућивањем недостајућег медицинског и немедицинског особља“, при чему није јасно колико је широко ово овлашћење Владе у погледу „немедицинског особља“.

Под тачком г) је предвиђена могућност образовања кризног штаба, али не и коју би улогу имао кризни штаб у односу на друге органе власти, што може довести до преклапања надлежности. Овлашћење које је Влада добила овом одредбом је безобално, па може да створи ризике за владавину права: „... и одредити друге одговарајуће мере за заустављање епидемије, односно пандемије и лечење и заштиту становништва од заразних болести, као и услове, начин спровођења и извршиоце.“

У члану 73 су прописана додатна правила о инспекцијском надзору, пре свега кроз укључивање комуналне инспекције и комуналне милиције на нивоу ЈЛС. Поједине одредбе из овог члана остављају простор за дискрецију. То се посебно односи на овлашћење инспектора и милиционера да наложе да се испразни објекат и да се забрани обављање делатности у објекту, при чему је дато само овлашћење (могућност), али не и обавеза да се изрекне одређена мера. Штавише, законом није уређена ни дужност да се изврше провере поштовања обавеза код свих обвезника или по свим пријавама у одређеном року, услед чега постоји опасност од корупције у примени ових овлашћења.

Минималне казне за прекршаје из овог закона су повећане на 50 хиљада динара, тако да је сада распон између најмање и највеће казне неуобичајено мали (1:3).

Одлука о укидању ванредног стања

[Одлука](#) о укидању ванредног стања: 65/2020-4 донета је 6. маја 2020, и она не садржи норме које би могле бити предмет анализе. Званично наведени разлози због којих је било проглашено ванредно стање нису довољно јасно образложени и уверљиви, тако да је остало нејасно и да ли су разлози за укидање ванредног стања настали тек 6. маја или раније.

Акти Владе донети током ванредног стања

[Уредба](#) о померању рока за стицање статуса квалификованог новозапосленог лица: 60/2020-5 донета је 24. априла 2020, а потврђена у Скупштини пет дана касније. Уредбом је померен рок за стицање статуса „квалификованог новозапосленог лица“ на 60 дана по престанку ванредног стања, за особе које нису имале статус осигураника током 2019. године. Анализа није показала ризике од корупције.

[Уредба](#) о формирању привременог регистра и начину уплате једнократне новчане помоћи свим пунолетним држављанима Републике Србије у циљу смањивања негативних ефеката проузрокованих пандемијом болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2: 60/2020-3 донета је 24. априла 2020, а потврђена у Скупштини пет дана касније.

Уредба садржи ризике од корупције. Предмет уредбе је формирање привременог регистра пунолетних држављана Републике Србије, и начин уплате једнократне новчане помоћи пунолетним држављанима Републике Србије, који на дан ступања на снагу ове уредбе имају пребивалиште на територији Републике Србије, са важећом личном картом. Право на накнаду су уредбом добили безрезервно сви примаоци пензија и новчане социјалне помоћи, као и други грађани који су се пријавили за добијање једнократне новчане помоћи. У погледу круга прималаца помоћи прави се дискриминација, јер се једнима омогућава добијање накнаде без пријаве, а другима не. Такође, нејасно је зашто право на помоћ не уживају и малолетна лица (односно њихови староци), јер и код њих постоји потреба. Међутим, круг лица која уживају право на накнаду је јасно одређен, тако да је одредба није створила ризик од корупције (нпр. кроз могућност арбитрерне примене), без обзира на описане недостатке.

Међутим, чињеница која баца ново светло на одлуку Владе да донесе ову уредбу јесте то што су у Србији већ били расписани парламентарни, покрајински и локални избори, на којима су право гласа имали управо пунолетни грађани Србије (исти они који су добили право на помоћ). Самим тим, помоћ се с разлогом могла тумачити од стране прималаца као дар актуелне власти и у том смислу је могла једнако утицати на (поједине) бираче као и примање мита у вези са гласањем.

Доношењем овог акта у форми уредбе (иако за то није постојао законски основ), а не у Народној скупштини, избегнута је расправа о предлогу закона којим би иначе морала да се уређује ова материја.

Како се наводи, помоћ се пружа „у циљу смањивања негативних ефеката проузрокованих пандемијом болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2.“ Међутим, то је очигледно неистинито. Наиме, неким грађанима помоћ није била потребна и можда нису трепели никакве негативне ефекте на своје имовно стање услед пандемије. Такође, безрезервна давања су предвиђена за све пензионере, али не и за особе сличне старости који не примају пензију уопште, али ни социјалну помоћ.

Као помоћ је плаћано 100 евра у динарској противвредности. Привремени регистар је формиран на основу пријављивања грађана путем телефона или портала Управе за трезор,

чиме су створени додатни трошкови за државну управу. Грађани су достављали личне податке (које државни органи већ поседују), као и број рачуна или назив банке и контакт податке. Истовремено је прописано прикупљање података из евиденција државних органа.

Законом је прописано да банка не може да наплати накнаду нити трошкове за отварање посебног рачуна, вођење рачуна и вршење трансакција. С обзиром на то да банке свакако имају трошкове у вези са овим трансакцијама, али да нису имале могућност да добровољно уђу у програм, створени су ризици одштетних захтева или тражења задовољења на други начин (кроз друге програме државне помоћи који би били и у корист банкама).

[Уредба](#) о померању рокова за одржавање редовне седнице скупштине привредног друштва и достављање годишњих и консолидованих финансијских извештаја привредних друштава, задруга, других правних лица и предузетника, као и рокова за подношење пријава за порез на добит и пореза на приход од самосталне делатности, важења лиценци овлашћених ревизора и лиценци за вршење процене вредности непокретности које истичу за време ванредног стања насталог услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2: 57/2020-8 донета је 16. априла 2020. Рок за одржавање редовних седница померен је за сва привредна друштва на која се односи (60 дана за предају извештаја, 90 дана за одржавање седница итд.). Померени су и рокови за пријаву пореза. Ова одлагања слабе примену појединих антикорупцијских механизма који се односе на приватни сектор (нпр. ревизија). Међутим, са становишта примене закона, ризици од корупције нису уочени јер се правила једнако примењују на све привредне субјекте одређене врсте, без могућности да се различито тумаче од случаја до случаја.

[Уредба](#) о новчаној помоћи пољопривредним газдинствима у циљу ублажавања последица насталих услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-COV-2: 57/2020-7 донета је 16. априла 2020. Права нису гарантована свим пољопривредним произвођачима, већ су прописани критеријуми на основу којих се остварује право. Ти критеријуми су јасни, али се може поставити питање њихове оправдани и евентуалне дискриминације. На пример, помоћ добијају пољопривредници који гаје поврће у заштићеном простору, власници крава, овца и коза, али не и других животиња. Пчелари добијају помоћ једино ако су стари 70 и више година. Додатно, ограничена је укупна помоћ која се остварује по овом и по другом основу, као и укупан износ помоћи (а без критеријума за поделу уколико буде било више потенцијалних корисника). За лица која остваре помоћ иако нису имали право и не изврше повраћај предвиђена је новчана казна „у висини од 30–70% примљених новчаних средстава директних давања, а не мање од 15.000 динара за физичко лице, односно 30.000 динара за предузетника, односно 90.000 динара за правно лице.“ Није, међутим, прописан критеријум на основу којег би се одређивала висина казне унутар распона, што омогућава дискрецију при њиховом изрицању.

[Уредба](#) о финансијској подршци пољопривредним газдинствима кроз олакшан приступ коришћењу кредита у отежаним економским условима услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2: 57/2020-3 донета је 16. априла 2020. дате су олакшице пољопривредницима за коришћење појединих наменских кредита (субвенционисање дела

камате на кредит). Поједине категорије корисника уживају и додатне погодности, али је простор за дискрецију смањен, постављањем прецизних критеријума. Одређен је и највиши износ појединачних кредита, као и укупан износ који се расподељује, али без додатних критеријума за расподелу помоћи у случају да има више интересената него средстава. Одређено је да надзор врши Министарство (пољопривреде), преко инспектора, али не и минимални обухват и учесталост тог надзора, што ствара простор за дискрецију у примени закона. Код ове уредбе, за разлику од претходне, прописане су новчане казне у распонима, али не и у односу на вредност кредитне подршке која је злоупотребљена (за разлику од претходне уредбе).

[Уредба](#) о мерама у друмском саобраћају за време ванредног стања насталог услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2: 55/2020-3 донета је 14. априла 2020. Уредбом је прекинут поступак усаглашавања редова возње у међумесном превозу путника за 2020. годину. Предвиђене су и промене у вези са расподелом међународних дозвола за превоз терета за 2020. годину и продужено је важење потврда ЦЕМТ о способности теретног и прикључног возила за коришћење у друмском саобраћају. Такође је предвиђено министарство надлежно за послове саобраћаја за време ванредног стања врши пријем странака из појединих разлога и могућност коришћења возила за која су истекли уговори о лизингу, као и померање дужности обнове возачких дозвола. Нису уочени коруптивни ризици у виду могућности селективне примене ових прописа.

[Уредба](#) о померању рока за подношење тромесечних извештаја о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања за време ванредног стања насталог услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2: 54/2020-52 од 10. априла, одложила је рокове за подношење тромесечних извештаја о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања, који је прописан одредбом члана 63. став 3. Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС”, бр. 15/16 и 88/19), за време ванредног стања насталог услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2. Нови рок је 30 дана од дана престанка ванредног стања. Ово померање је ослабило примену антикорупцијских механизма из Закона о јавним предузећима.

[Уредба](#) о утврђивању Програма финансијске подршке привредним субјектима за одржавање ликвидности и обртно средства у отежаним економским условима услед пандемије COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2: 54/2020-50, 57/2020-11 донета је 16. априла 2020. Програм се односи на доделу кредитних средстава привредним субјектима за одржавање ликвидности и обртно средства, у циљу очувања стабилности финансијског и привредног система Републике Србије у условима потенцијалних ризика изазваних ванредном здравственом ситуацијом и ванредним стањем. У буџету је за ове намене предвиђено 24.000.000.000,00 динара, као и могућност коришћења средства Фонда за развој Републике Србије, као и средства из Програма о распореду и коришћењу средстава за кредитну подршку предузећима од стратешког значаја за Републику Србију и осталим предузећима у поступку приватизације преко Фонда за 2020. годину, односно средстава која се налазе на посебном подрачуну код Фонда, а представљају средства враћена по основу одобрених кредита по програмима Владе за субвенције привреди, односно кредитну подршку привреди у укупном износу до две милијарде динара.

Право на коришћење средстава по овом програму имају предузетници, задруге, микро, мала и средња привредна друштва која су у већинском приватном или задружном власништву и која обављају производну, услужну, трговинску и пољопривредну делатност, осим оних који организују игре на срећу или врше промет нафте и нафтних деривата.

Прописани су услови за коришћење кредита. Основни међу њима је да привредни субјект у периоду од 15. марта 2020. године па до истека три месеца након пуштања средстава у коришћење не смањује број запослених више од 10%, не рачунајући запослене који су са привредним субјектом у приватном сектору закључили уговор о раду на одређено време пре 15. марта 2020. године за период који се завршава у наведеном временском оквиру. Такође је предвиђено полагање средстава обезбеђења. Забрањено је корисници који учествују у овом програму исплаћују дивиденде до краја 2020.

У вези са овом уредбом највећи ризик за настанак корупције представља одредба из тачке V, према којој је „одступање од утврђених критеријума и услова дефинисаних овим програмом могуће у оправданим случајевима у којима постоји посебан интерес Републике Србије, а који је утврђен закључком Владе.“ На тај начин је, без додатних критеријума у погледу тога шта би могао бити оправдан случај и посебан интерес Републике Србије, Влада задржала право да дискреционом одлуком омогући веће погодности појединим привредним субјектима.

Надзор и контролу наменског коришћења средстава врши Фонд, уз техничку подршку АОФИ. Корисник средстава дужан је да Фонду и АОФИ у сваком тренутку, од подношења захтева до истека три године од закључења уговора, омогући контролу и увид у документацију потребну ради потпунијег сагледавања захтева и контроле наменског коришћења кредитних средстава. Међутим, није прописано у којим ситуацијама ће ФОНД тражити ове податке од корисника, тако да постоји могућност неоправдане селективне примене прописа у вршењу надзора. Такође, није прописана ни јавност података о додели ове врсте помоћи, већ само израда периодичних извештаја, које Фонд доставља Министарству на захтев, или једном годишње, а Министарство ради информисања Влади.

[Уредба](#) о поступку за издавање дужничких хартија од вредности: 54/2020-46 донета је 29. априла 2020. године. Том уредбом је поједностављен поступак за издавање дужничких хартија од вредности на територији Републике Србије. Комисија за хартије од вредности на основу овог акта одобрава објављивање проспекта који се односи на дужничке хартије од вредности у складу са општим прописима, осим уколико је овом уредбом другачије прописано. Чланом 4. је предвиђено да се минимална садржина уређује подзаконским актом Комисије (без додатних информација о садржини тог подзаконског акта). Олакшице из Уредбе састоје се у томе што уз захтев за одобрење објављивања проспекта издавалац није дужан да поднесе документацију која је јавно доступна у јавним регистрима. Нису уочени ризици за настанак корупције.

[Уредба](#) о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19: 54/2020-42, 60/2020-4 донета је 24. априла 2020. Овом

уредбом уређују се фискалне погодности и директна давања из буџета Републике Србије привредним субјектима у приватном сектору у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19, ПДВ третман промета добара и услуга без накнаде за здравствене сврхе, као и исплата једнократне новчане помоћи свим пунолетним грађанима Републике Србије из буџета.

Фискалне погодности су одлагање доспелости за плаћање одређених јавних прихода који у складу са одговарајућим пореским законима доспевају за плаћање у периоду од 1. априла до 30. јуна 2020. године, а изузетно до 31. јула 2020. године за порез и доприносе за обавезно социјално осигурање који се плаћају на зараду за месец јун 2020. године исплаћену у складу са прописима којима се уређује рад, и одлагање њиховог плаћања. *Директна давања из буџета привредним субјектима у приватном сектору* је уплата бесповратних новчаних средстава привредним субјектима у складу са овом уредбом, која могу да се користе искључиво за исплате зарада и накнада зарада запосленима.

Уредбом су прописани услови под којима се може користити ова помоћ (несмањивање броја запослених и друго). Чланом 4. је прописана могућност одлагања рокова за плаћање пореза и доприноса, уколико се правна лица определе за то. Директна давања, као и критеријуми за њих прописани су у члану 9, као и начин утврђивања броја запослених.

Привредни субјекти који изгубе право на коришћење фискалних погодности и директних давања прописаних овом уредбом дужни су да: плате све обавезе заједно са припадајућом каматом и да изврше повраћај директних давања са каматом. Исплата се врши преко наменских рачуна.

Чланом 14. је прописано ослобађање од ПДВ за промет добара и услуга без накнаде које се врше Министарству здравља, Републичком фонду за здравствено осигурање, односно здравственој установи у јавној својини.

У случају злоупотребе прописане су новчане казне (које се делом одређују у односу на висину примљених директних давања. Међутим, оне су одређене у распону од 30–70% примљених директних давања, а не фиксно, услед чега је могућа дискреција при одмеравању казни у оквиру распона.

[Уредба](#) о померању рокова за подношење годишњих финансијских извештаја корисника буџетских средстава и корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање за време ванредног стања насталог услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2: 47/2020-3 донета је 28. марта 2020. Ризици од корупције нису препознати.

[Уредба](#) о улагању за време ванредног стања девизних средстава којима управља Агенција за осигурање депозита: 42/2020-3 од 25. марта 2020. омогућила је да Агенција за осигурање депозита у девизне дужничке хартије од вредности које издаје Република Србија може улагати више од четвртине девизних средстава којима управља у складу са Законом о Агенцији за осигурање депозита и Законом о осигурању депозита. Ризик од корупције није препознат.

[Уредба](#) о примени рокова у управним поступцима за време ванредног стања: 41/2020-3, 43/2020-3 донета је 27. марта 2020. Уредба је имала утицаја на примену бројних прописа, међу којима су и многи антикорупцијски, и довела је до слабљења антикорупцијских превентивних механизма, пре свега остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја. Чланом 2. је било прописано да странке у поступцима пред државним органима и организацијама, органима и организацијама покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе, установама, јавним предузећима, посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција и правним и физичким лицима којима су поверена јавна овлашћења, за време ванредног стања у Републици Србији, не могу сносити последице свог непоступања у роковима прописаним или одређеним у складу са законима којима се уређује општи управни поступак или посебни управни поступци и да ће се достављања писмена у управном поступку и радње обавештавања, од којих почињу да теку рокови који се не могу продужити, а које су извршене током ванредног стања, сматрати извршеним кад истекне 15 дана од престанка ванредног стања.

Чланом 3. је било прописано да се рокови који истичу за време ванредног стања, а односе се на предузимање управних радњи, окончање управних поступака и одлучивање по изјављеним правним средствима, сматрају истеклим кад истекне 30 дана од престанка ванредног стања.

Прописани рокови за изјављивање правног средства против усменог решења надлежног органа донетог у примени хитних мера ради спречавања ширења заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 током ванредног стања, те за подношење захтева за достављање писменог отправака тог решења, почињу да теку од престанка ванредног стања.

У поступцима утврђивања, плаћања, наплате и контроле јавних прихода пореских и царинских обвезника, примена ове уредбе ограничена је искључиво на рокове за подношење правних лекова против првостепених решења и закључака надлежних пореских и царинских органа.

Поред поменутог ризика у виду слабљења антикорупцијских превентивних механизма, ова уредба је повећала могућност да органи управе поступе по свим захтевима грађана у додатном року, након окончања ванредног стања, без обзира на време када су њихови захтеви поднети, јер није прописана обавеза да се прво одлучује о оним захтевима који су раније поднети.

Акти Владе након ванредног стања

[Уредба](#) о поступку и начину одлагања плаћања дугованог пореза и доприноса у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19: 156/2020-6 донета је 25. децембра 2020. Актом је ближе уређен поступак и начин одлагања плаћања дугованог пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање чија је доспелост за плаћање одложена у складу са Уредбом о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19 („Службени гласник РС”, бр. 54/20, 60/20 и 65/20 – др. закон – у даљем тексту: Уредба) и Закључком Владе („Службени гласник РС”, бр. 104/20 и 106/20 – у даљем тексту: Закључак). Ризици од корупције нису препознати.

[Уредба](#) о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19: 151/2020-3, 152/2020-4, 153/2020-46, 156/2020-6, 158/2020-3, 1/2021-3 донета је 15. децембра 2020, да би после била мењана неколико пута.

Ова уредба не садржи одредбе које би стварале ризике од корупције кроз дискреционе одлуке органа власти, јер не постоји могућност за изузимање од рестриктивних мера унутар појединих категорија обвезника. Међутим, уредба садржи различита решења за разне категорије обвезника, која се не може логички објаснити природом њихове делатности и потребом обезбеђивања заштите од заразе, а што може указивати на непримерене утицаје у процесу израде овог акта, за који није објављено образложење. Тако је, на пример, радно време приређивача посебних и класичних игара на срећу ограничено тако да објекти у којима се приређују игре на срећу неће радити од 23.00 часа до 06.00 часова наредног дана. С друге стране, радно време угоститељских објеката који имају башту, је ограничено до 21.00 часа, а у отвореном делу објекта (башти) од 23.00 часа до 06.00 часова наредног дана. Радно време објеката у којима се обавља делатност у области трговине на мало (трговинске и друге радње и продајна места), пружања услуге у области угоститељства, које обухватају продају хране и пића (ресторани, кафићи, барови, клубови, сплавови и сл.), пружања услуге у затвореним или отвореним трговинским центрима и сличним објектима у којима се обавља делатност у области трговине на мало (тржни центри, пијаце и сл.) и приређивања посебних и класичних игара на срећу (кладионице, играонице и сл.), као и у објектима у којима се обавља делатност пружања занатских и других услуга у непосредном и дуготрајном физичком контакту са корисником услуге (козметички салони, фризерски салони, салони лепоте) и делатност у области културе која подразумева истовремено присуство више лица у истом простору (позоришта, биоскопи, музеји, галерије) и области спорта која подразумева истовремено присуство више лица у истом простору или дуготрајнији непосредни контакт са корисником услуге (фитнес центри, теретане, вежбаонице, спа центри, базени и други објекти намењени за спорт и рекреацију и сл.) ограничава се тако да ти објекти могу радити **сваког дана** од 05.00 часова **до 20.00 часова**. Позоришта, биоскопи, музеји, галерије и сл., могу да раде до 21.00 часа, као и суботом и недељом.

Могући ризици од корупције постоје и у примени ових ограничења, с обзиром на велики број субјеката које треба контролисати и ограничене капацитете инспекцијских органа. С друге стране, уредбом није уведен механизам транспарентности који би омогућио проверу једнакости поступања у једнаким ситуацијама.

Тестирање становништва на присуство вируса SARS-CoV-2 врши се, на основу ове уредбе, у свим микробиолошким лабораторијама здравствених установа у *јавној својини*, као и у свим лабораторијама у јавној својини које обављају послове у области здравља животиња, безбедности хране, контроле квалитета и безбедности млека и испитивања забрањених, недозвољених, штетних и непожељних супстанци у храни и храни за животиње, здравља биља, семена и садног материјала и банке биљних гена, а које су припремљене за лабораторијско испитивање. Ово искључење лабораторија које су у приватној својини није образложено, али није у потпуности јасно да ли носи са собом неке ризике од корупције или, напротив, служи спречавању неких облика корупције.

Могуће коруптивне ризике носи одредба према којој „начин примене ограничења уласка у Републику Србију и лица која су изузета од тог ограничења одређују се актом министра надлежног за послове здравља.“ Обим тих ризика зависи од простора за дискреционо одлучивање министра здравља при одређивању лица за која није потребно тестирање, а што се не види јасно из Уредбе (нпр. да ли се изузеци односе на све путнике из појединих земаља или су могући и изузеци који се тичу појединих особа).

[Уредба](#) о утврђивању Програма распореда и коришћења субвенција за подршку раду угоститељске и туристичке привреде због потешкоћа у пословању проузрокованих епидемијом болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2: 146/2020-4 донета је 4. децембра 2020. Субвенције се распоређују у једнаком износу по сваком запосленом, али се право на субвенције губи у случају смањења броја запослених за преко 10%. Министарство трговине је дужно да води евиденцију о додељеној државној помоћи по основу Програма и да извештај о додељеној државној помоћи достави Комисији за контролу државне помоћи. Међутим, није предвиђено објављивање података о додељеној помоћи, нити о контролисању поштовања услова за доделу.

[Уредба](#) о утврђивању Програма финансијске подршке спортским организацијама у отежаним економским условима услед пандемије COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2: 144/2020-19 донета је 27.11.2020. У буџету су одређена средства за финансирање појединих врста спортова, али, како није објављено образложење, не може се закључити на основу којих параметара су одабрани управо ти спортови и опредељени износи. У самом акту се каже да право на финансијску подршку по овом програму има спортска организација која обавља спортске активности и/или делатности у олимпијским и параолимпијским гранама спорта које имају дугогодишњу спортску традицију у Републици Србији, окупљају велики број спортиста свих узрасних категорија и имају значајне спортске резултате на великим међународним спортским такмичењима (кошарка, одбојка, рукомет, ватерполо, рвање, теквондо, веслање, кајак, атлетика, стрељаштво, пливање, тенис, стони тенис, карате и џудо). Право на финансирање имају организације које учествују у једном од два највиша ранга националних спортских

такмичења, чији рачун није блокиран, које нису биле кажњаване због финансијских престапа у последње две године итд.

Међутим, предвиђен је и изузетак од правила: „Изузетно, у колективним спортовима уколико спортска организација наступа у међународном спортском такмичењу или уколико су трошкови закупа или изнајмљивања објеката за тренажни и/или такмичарски процес спортске организације доказиво виши од просечне висине трошкова по овом основу, не примењује се ограничење о максималном могућем износу који се може одредити за реализацију овог програма по једној спортској организацији у колективним спортовима.“

Надзор и контролу наменског коришћења средстава од стране спортских организација по основу овог програма врше надлежни национални спортски савези. Они су дужни да Министарству спорта поднесу извештај о реализацији програма. Постоји дужност да спортски савез затражи повраћај средстава уколико утврди да су средства коришћена ненаменски, али није прописан начин контроле уколико спортски савез пропусти да утврди све битне чињенице. Министарство ће коначни извештај о реализацији Програма доставити Влади најкасније до 15. јануара 2022. године. Није предвиђено објављивање података о реализацији програма.

[Уредба](#) о условима и критеријумима усклађености државне помоћи кроз докапитализацију учесника на тржишту ради отклањања поремећаја у привреди проузрокованих епидемијом заразне болести COVID-19: 126/2020-3 донета је 23.10.2020. Она се примењује на учеснике на тржишту финансијских услуга.

Међу условима за доделу ове врсте помоћи има и неких који нису потпуно прецизно постављени. То је случај са следећим (члан 3):

2) да би без интервенције државе учесник на тржишту прекинуо пословање или би се суочио са озбиљним потешкоћама у пословању, на шта може нарочито упућивати погоршање односа дуга и капитала корисника, значајно смањење пословних прихода или слични показатељи;

3) да је **у интересу државе да се интервенише** (нпр. спречавање социјалних потешкоћа и тржишног неуспеха услед значајног губитка запослења, излазак иновативне или системски важне компаније, ризик од прекида пружања важне услуге или робе и других сличних околности).

Чланом 14. је прописано да „државна помоћ кроз докапитализацију не сме да се користи у циљу убрзаног ширења пословања, нити преузимања повећаних ризика у пословању.“ Међутим, није довољно јасно на који начин би било контролисано кршење ове забране, односно како би се утврђивало да су средства коришћена на недопуштен начин.

Истим чланом је прописано да „Корисници државне помоћи кроз докапитализацију не смеју то оглашавати.“ С друге стране, чланом 19. прописано је да корисници мера докапитализације, осим микро, малих и средњих предузећа, у року од 12 месеци од дана доделе државне помоћи, а затим периодично сваких 12 месеци, објављују информације о коришћењу примљене државне помоћи. Начин објављивања није прописан.

[Уредба](#) о утврђивању Програма финансијске подршке пољопривредним произвођачима кроз откуп тржишних вишкова товних јунади у отежаним економским условима услед пандемије COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2: 113/2020-3, 115/2020-10, 118/2020-4, 126/2020-11 донета је 3. септембра 2020, а мењана још три пута касније (до 23.10.2020). У самом акту нису уочени ризици од корупције, изузев чињенице да није обезбеђена јавност података о реализацији програма и спровођењу контроле.

[Уредба](#) о понуди важења купљених улазница за културно-уметничке манифестације које су отказане услед пандемије заразне болести COVID-19: 106/2020-3 донета је 7.8.2020. Ризици од корупције нису уочени.

[Уредба](#) о понуди заменског путовања за туристичко путовање које је отказано или није реализовано услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2: 63/2020-37 донета је 30. априла 2020. Ризици од корупције нису уочени.

[Уредба](#) о условима и критеријумима усклађености државне помоћи ради отклањања штетних последица проузрокованих епидемијом заразне болести COVID-19: 54/2020-49, 126/2020-10 донета је 10. априла, а мењана 23. октобра 2020.

На основу члана 3., „Оправдани трошкови за доделу државне помоћи за отклањање штете проузроковане епидемијом заразне болести COVID-19 представљају **стварни губитак настао као директна последица** епидемије заразне болести COVID-19.“ Корисник државне помоћи дужан је да врати износ који прелази **процењену вредност** оправданих трошкова, без обзира на разлоге услед којих је дошло до прекомерне државне помоћи. Ако корисник не врати износ прекомерне државне помоћи, последњи давалац је дужан да наложи повраћај износа који прелази процењену вредност оправданих трошкова. Одлуку о оправданости и потреби доделе државне помоћи за отклањање штете проузроковане епидемијом заразне болести COVID-19 **доноси давалац.**

Из ових одредаба се не види јасно како ће се утврђивати да ли је неки губитак директна последица епидемије, како ће се процењивати та вредност и на основу чега ће давалац утврђивати оправданост.

У том смислу није од веће помоћи ни члан 4. ст. 1. („... ако на јасан и недвосмислен начин докажу узрочно-последичну везу стварног губитка и епидемије заразне болести COVID-19“). Ипак, од помоћи би требало да буду извештаји независних проценитеља, који су обавезан део документације која се доставља даваоцу државне помоћи. Међутим, постоји могућност да се помоћ додели и без ове процене, при чему услови нису унапред дефинисани у потпуности: „У случају да корисник није у могућности да достави извештај из става 2. тачка 1) овог члана из оправданих разлога (нпр. истек рока за пријаву, немогућност обрачуна укупног већ само тренутног стварног губитка и сл.), **давалац са дужном пажњом поступа у погледу верификације оправданих трошкова на основу доступних података** и доноси одлуку о потреби доделе ове државне помоћи.“

Давалац државне помоћи води евиденцију о додељеној државној помоћи и Комисији за контролу државне помоћи доставља извештај о државној помоћи, који обавезно садржи назив корисника и износ средстава који му је додељен, најкасније до 1. јуна 2021. године односно у року од годину дана од дана доделе. С друге стране, није предвиђен начин обавештавања јавности о додељеној помоћи.

[Уредба](#) о условима и критеријумима усклађености државне помоћи ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди проузрокованог епидемијом заразне болести COVID-19: 54/2020-47, 126/2020-10 донета је 10.4., а допуњена 23.10.2020. Ова уредба се односи на неколико облика државне помоћи, од којих су у неким случајевима корисници сви привредни субјекти одређене врсте, а у другима помоћ *могу добити* појединачни привредни субјекти који испуњавају услове. Међутим, није потпуно јасно да ли ће помоћ добити сви привредни субјекти који су испунили услове или ће међу њима бити прављен одабир и шта ће све утицати на тај одабир.

Давалац државне помоћи за ликвидност учесника на тржишту води евиденцију о додељеној државној помоћи и Комисији за контролу државне помоћи доставља извештај о државној помоћи, који обавезно садржи назив корисника и износ средстава који му је додељен, најкасније до 1. јуна 2021. године. Давалац државне помоћи мора чувати податке о кориснику и износу помоћи најмање десет година и мора Комисији, на њен захтев, да достави сваки податак из евиденције. С друге стране, није предвиђено објављивање података о додели ове државне помоћи и контроли испуњености услова и поштовања обавеза.

[Уредба](#) о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава: 113/2013-8, 21/2014-5, 66/2014-4, 118/2014-3, 22/2015-12, 59/2015-3, 62/2019-21, 50/2020-3 била је донета 20.12.2013, а последњи пут је допуњена 3.4.2020, да би касније престала да важи.

Та промена се односила на следећу одредбу:

„У погледу давања сагласности да укупан број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по основу уговора о делу, уговора о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основама код одређеног корисника јавних средстава буде већи од 10% од укупног броја запослених код тог корисника, сходно се примењују одредбе чл. 3–7. ове уредбе, с тим да дата сагласност важи за период који, на образложен предлог надлежног органа, одреди Комисија.“

У време трајања ванредног стања корисници јавних средстава су могли да без сагласности Комисије број лица запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по основу уговора о делу, уговора о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основама задрже на нивоу од 15. марта 2020. године.

Акти који нису били предмет анализе

[Одлука](#) о образовању Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19: 132/2020-1

- [Решење](#) о именовану члана Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19: 149/2020-306

- [Решење](#) о именовану члана Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19: 146/2020-19

- [Решење](#) о разрешењу члана и именовану чланова Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19: 144/2020-37

[Одлука](#) о образовању Радне групе за координацију активности и утврђивање потреба микробиолошких лабораторија у јавној својини које раде лабораторијска испитивања на присуство вируса SARS-CoV-2: 104/2020-20

[Одлука](#) о отварању привременог објекта за смештај и лечење лица оболелих од заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 – Спортска хала (Плава хала), Атеница у Чачку: 102/2020-8

[Одлука](#) о отварању привременог објекта за смештај и лечење лица оболелих од заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 – Средња економска школа „Стана Милановић” у Шапцу: 100/2020-4

[Одлука](#) о одређивању посебних мера заштите становништва од заразне болести COVID-19 на територији града Београда: 98/2020-3, 111/2020-3 (др. уредба)

[Одлука](#) о отварању привременог објекта за смештај и лечење лица оболелих од заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 – „Штарк арена”: 97/2020-3

[Одлука](#) о оснивању Посебне радне групе за припрему апликације за Фонд солидарности Европске уније за подршку јавним расходима насталим реаговањем у здравственој кризи изазваној вирусом SARS-CoV-2: 63/2020-45

[Одлука](#) о отварању привременог објекта за смештај и лечење лица оболелих од заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 – „Дом студената Медицинског факултета Ниш”: 57/2020-12

[Одлука](#) о отварању привременог објекта за смештај и лечење лица оболелих од заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 – Средња медицинска школа „Два хероја” Нови Пазар: 57/2020-12

[Одлука](#) о образовању Координационог тела за спровођење Програма економских мера за смањивање негативних ефеката проузрокованих пандемијом заразне болести COVID-19 и подршку привреди Републике Србије: 52/2020-4

[Одлука](#) о отварању привременог објекта за смештај и лечење лица оболелих од заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 – „Хала Чаир”: 50/2020-4

[Одлука](#) о отварању привременог објекта за смештај и лечење лица оболелих од заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 – „Новосадски сајам”: 50/2020-3

[Одлука](#) о отварању привременог објекта за смештај и лечење лица оболелих од заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 – „Београдски сајам”: 50/2020-3, 54/2020-53

[Одлука](#) о условима за изузимање од плаћања царинских дажбина за одређену робу: 48/2020-4

[Одлука](#) о ограничењу висине цена и маржи основних животних намирница и заштитне опреме: 35/2020-17, 55/2020-4, 57/2020-13, 67/2020-3, 75/2020-4

[Закључак](#) (Владе којим се препоручује послодавцима да запосленима у установама социјалне заштите и установама здравствене заштите у систему здравствене заштите у Републици Србији и Министарству здравља, који имају обавезу радног ангажовања у току трајања епидемије заразне болести COVID-19, омогуће да искористе припадајући годишњи одмор за 2020. годину закључно са 31. децембром 2021. године, односно закључно са 30. јуном 2022. године): 151/2020-8

[Закључак](#) о успостављању привременог пројекта – Картица погодности „За наше хероје”: 146/2020-32

[Закључак](#) (Владе о сагласности да привредним субјектима, у августу и септембру 2020. године, исплати директна давања из буџета Републике Србије, у висини од 60% директних давања из буџета Републике Србије која су им исплаћена у јулу 2020. године): 104/2020-38, 106/2020-8

[Закључак](#) (Владе о сагласности са наставком рада послодаваца у област грађевинарства, области пружања одређених услуга и трговина на мало, као и зелених пијаца, уз примену превентивних мера): 58/2020-3

[Закључак](#) (Владе којим се препоручује послодавцима да запосленима који имају обавезу редовног обављања радних задатака у условима ванредног стања, омогуће коришћење дела годишњег одмора за 2019. годину, закључно са 31. децембром 2020. године): 52/2020-7

[Закључак](#) (Владе о престанку важења Закључка о информисању становништва о стању и последицама заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2): 50/2020-10

[Закључак](#) (Владе о препоруци послодавцима у погледу обезбеђивања права на накнаду зараде у висини од 100% основа за накнаду зараде запосленима који привремено одсуствују са рада због потврђене заразне болести COVID-19 или због мере изолације или самоизолације наложене у вези са том болешћу): 50/2020-10

[Закључак](#) (Владе о успостављању јединственог и централизованог софтверског решења – Информациони систем COVID-19 (ИС COVID-19)): 50/2020-9, 57/2020-17

[Закључак](#) (Владе којим се препоручује црквама и верским заједницама безбедно вршење верских обреда за време трајања ванредног стања и епидемије): 43/2020-13

[Закључак](#) (Владе о обустављању рада са странкама путем непосредног контакта): 35/2020-18, 37/2020-3

[Закључак](#) (Владе о одређивању објекта за спровођење мере карантина ради спречавања појаве, ширења и сузбијања заразне болести COVID-19): 33/2020-4

[Правилник](#) о посебном програму образовања и васпитања: 110/2020-3

[Правилник](#) о превентивним мерама за безбедан и здрав рад за спречавање појаве и ширења епидемије заразне болести: 94/2020-5

[Правилник](#) о начину пријаве и начину уплате једнократне новчане помоћи: 73/2020-3, 76/2020-26, 78/2020-22

[Правилник](#) о садржини обрасца у коме се исказују подаци о лицима за која велико правно лице остварује право на уплату бесповратних новчаних средстава: 56/2020-3

[Наредба](#) о спровођењу ванредне препоручене имунизације против COVID-19: 155/2020-3

[Наредба](#) о забрани окупљања у Републици Србији на јавним местима у затвореном и отвореном простору: 100/2020-7, 111/2020-14, 133/2020-39

[Наредба](#) о проглашењу епидемије заразне болести COVID-19: 37/2020-8

[Наредба](#) о организовању и спровођењу мере карантина: 33/2020-4

[Наредба](#) о забрани посета и ограничењу кретања у објектима установа за смештај старих лица: 28/2020-14, 66/2020-17, 87/2020-34

[Упутство](#) о начину примене ограничења уласка у Републику Србију лицима која долазе из држава захваћених епидемијом заразне болести COVID-19: 151/2020-42, 158/2020-207

[Упутство](#) о начину и месту спровођења појачаног здравственог надзора у објектима за здравствено сигуран смештај: 43/2020-14

[Одлука](#) о привременим мерама за даваоце финансијског лизинга у циљу адекватног управљања кредитним ризиком у условима пандемије COVID-19: 150/2020-19

[Одлука](#) о привременим мерама за банке у циљу адекватног управљања кредитним ризиком у условима пандемије COVID-19: 150/2020-14

[Одлука](#) о привременим мерама за банке у циљу олакшавања приступа финансирању физичким лицима: 108/2020-10

[Одлука](#) о привременим мерама за даваоце финансијског лизинга ради ублажавања последица пандемије COVID-19 у циљу очувања стабилности финансијског система: 103/2020-25

[Одлука](#) о привременим мерама за банке ради ублажавања последица пандемије COVID-19 у циљу очувања стабилности финансијског система: 103/2020-22

[Одлука](#) о накнадама у платном промету код уплата и преноса новчаних средстава ради пријема донација у борби против епидемије болести COVID-19: 42/2020-5

[Одлука](#) о привременим мерама за очување стабилности финансијског система: 33/2020-6

[Одлука](#) о привременим мерама за даваоце лизинга у циљу очувања стабилности финансијског система: 33/2020-6

Јавне набавке

Хитне набавке према Закону о јавним набавкама

Ни једним од аката који су доношени било током ванредног стања, или након њега, нису стављене ван снаге одредбе Закона о јавним набавкама. У доба када је пандемија почела у Србији је био на снази Закон о јавним набавкама ("Службени гласник РС", бр. 124 од 29. децембра 2012, 14 од 4. фебруара 2015, 68 од 4. августа 2015). Такође, у том тренутку је већ био донет нови Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“ број 91/19), али је као почетак његове примене одређен 1.7.2020.

У доба када је пандемија почела испрва су примењиване редовне процедуре јавних набавки. Међутим, наручиоци су убрзо почели да користе могућност да набавке врше без спровођења закона, а на основу члана 7. Према том члану, (ст. 1.) одредбе овог закона наручиоци не примењују на набавке „3) ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко – технолошких несрећа чије последице угрожавају животе или здравље људи или животну средину, у складу са прописима којима се уређује заштита од таквих непогода“. Епидемија заразне болести заиста представља један од могућих разлога за примену овог изузетка.

Исправност поступања наручилаца код примене овог изузетка зависи од испуњености објективних услова. У том смислу, кључни критеријум је неопходност да се набавка спроведе без примене другог поступка ради обезбеђивања *основних животних услова*. Није довољно да набавка (нпр. лекова или медицинске опреме) користи очувању живота људи, већ би морала постојати ситуација у којој се не може чекати ни да протекне период који је уобичајено потребан да се спроведе најбржи могући поступак јавне набавке (нпр. преговарачки поступак без објављивања јавног позива, за који је у пракси потребно око седам дана). Имајући у виду природу овог изузетка, законодавац није предвидео никакве механизме претходне провере испуњености услова, већ само могућност накнадне контроле оправданости.

Битно је нагласити да је и код спровођења оваквих набавки наручилац био обавезан (чл. 7. ст. 2.) „да поступа у складу са начелима из овог закона“. У питању су начела прописана члановима 9. до 13. Закона:

- *Начело ефикасности и економичности* (Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке прибави добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке. Наручилац је дужан да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и додела уговора врши у роковима и на начин прописан овим законом, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке.)
- *Начело обезбеђивања конкуренције* (Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију. Наручилац не може да ограничи

конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка, нити коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.)

- *Начело транспарентности поступка јавне набавке* (Наручилац је дужан да обезбеди јавност и транспарентност поступка јавне набавке поштујући, али не ограничавајући се само на обавезе из овог закона.)
- *Начело једнакости понуђача* (Наручилац је дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Наручилац не може да одређује услове који би значили националну, територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима, нити дискриминацију која би произлазила из класификације делатности коју обавља понуђач.)
- *Начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности* (Наручилац је дужан да набавља добра, услуге и радове који не загађују, односно који минимално утичу на животну средину, односно који обезбеђују адекватно смањење потрошње енергије – енергетску ефикасност и да када је то оправдано као елемент критеријума економски најповољније понуде одреди еколошке предности предмета јавне набавке, енергетску ефикасност, односно укупне трошкове животног циклуса предмета јавне набавке.)

Начин остваривања ових начела код изузетих јавних набавки није ближе уређен у самом Закону, већ искључиво (ако је уопште), интерним актима самих наручилаца. Услед тога, на пример, није била прописана обавеза да наручиоци објаве, макар након закључења уговора, информације о томе шта су набавили, од кога и по којој цени. Такве информације су једино били у обавези да достављају у својим тромесечним извештајима Управи (сада Канцеларији) за јавне набавке.

Тајност набавки

Убрзо се испоставило да је примена Закона о јавним набавкама била суспендована на други начин, који није у складу са његовим одредбама. Наиме, приликом покушаја организација цивилног друштва и новинара да прибаве документе који се односе на јавне набавке медицинске опреме и материјала, наручиоци су (Републички фонд здравственог осигурања) одбијали захтеве као недопуштене из разлога што су подаци садржани у документима који су означени степеном тајности „строго поверљиво“. Основ за то био је закључак Владе од 15. марта 2020. године, СП 05 број:00-96/2020-1.

Наведени закључак Владе није објављен, тако да се не може да утврди да ли су ови наводи органа власти истинити. Такође, Влада Србије није поступала по захтевима којима је тражено достављање копије тог закључка.

РФЗО је такође указао да су Одлуком Генералног секретаријата Владе Републике Србије од 11.3.2020, уз позивање на одредбе Закона о тајности података и Уредбе о ближим

критеријумима за одређивање степена тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА“ и „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“, „подаци који се односе на све набавке лекова, тестова, медицинских средстава, заштитне личне опреме и других неопходних средстава и опреме ради лечења оболелих од болести, у току трајања проглашења болести COVID-19, изазване вирусом SARS-CoV-2, чије је спречавање и сузбијање од интереса за Републику Србију, означени ознаком степена тајности „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“. Ова одлука Генералног секретаријата такође није објављена, па је немогуће проверити да ли заиста постоји и да ли њен садржај кореспондира са наводима из решења РФЗО.

Раније важећи Закон о јавним набавкама је предвиђао могућност да се неке набавке спроведу без примене Закона из разлога заштите безбедности, али су ти изузеци били везани искључиво за набавке у сектору одбране и безбедности. За сада нема назнака да ли се Влада при одређивању тајности набавки својим закључком позвала и на неку од одредаба Закона о јавним набавкама.

Примена новог Закона о јавним набавкама

У Закону о јавним набавкама чија је примена почела 1.7.2020. више нема изузетка који је познавао ранији закон. То за последицу има да се и код најхитнијих набавки мора спровести један од поступака који су прописани законом.

Чланом 62. је прописано да је наручилац дужан да на Порталу јавних набавки објави обавештење о спровођењу преговарачког поступка без објављивања јавног позива које садржи образложење основаности примене тог поступка. Након објављивања обавештења наручилац је дужан да у писаној форми упути позив на преговарање једном или, ако је могуће, већем броју привредних субјеката. Наручилац је дужан да уз позив достави конкурсну документацију у којој одређује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта и критеријуме за доделу уговора, предмет набавке са описом потреба и захтеваних карактеристика добара, услуга или радова, уз навођење који елементи описа потреба и захтеваних карактеристика добара, услуга или радова представљају минималне захтеве које све понуде треба да испуне, као и елементе уговора о којима ће преговарати и начин преговарања. О минималним захтевима из конкурсне документације не може да се преговара. Наручилац је дужан да води записник о преговарању. Наручилац је дужан да током преговора обезбеди једнако поступање према свим понуђачима и не сме да пружа информације на дискриминаторски начин које би поједини понуђачи могли да користе на штету других.

Међутим, Наручилац није дужан да поступи на горе описани начин у случају спровођења поступка „у циљу набавке ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко-технолошких несрећа чије последице угрожавају безбедност, здравље и животе људи, материјална добра или животну средину, у складу са прописима којима се уређују ванредне ситуације“. Међутим, на основу члана 109, „Наручилац је дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума.“ Управо ова одредба је имала за

последницу да су се информације о неким набавкама добара, услуга и радова, које су везане за сузбијање пандемије, појавиле у јавности, макар након закључења уговора. Имајући то у виду, није јасно да ли су раније донети закључци Владе, односно Генералног секретаријата Владе, у међувремену модификовани или прећутно стављени ван снаге.

У сваком случају, наручиоци су имали обавезу да поштују начела јавних набавки, која су сада формулисана у члановима 5 до 10 Закона, на следећи начин:

- Наручилац је у примени овог закона обавезан да поступа на економичан и ефикасан начин, да обезбеди конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и да поступа на транспарентан и пропорционалан начин. Јавна набавка не сме да буде обликована са намером избегавања примене овог закона или избегавања примене одговарајуће врсте поступка јавне набавке или са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или у неповољнији положај. Привредни субјекти који имају право да пружају одговарајуће услуге према прописима државе у којој су основани, не могу да буду одбијени у поступку јавне набавке уколико би према прописима Републике Србије морали да буду физичка или правна лица. Привредни субјекти дужни су да у извршавању уговора о јавној набавци поштују обавезе у области заштите животне средине, социјалног и радног права, као и обавезе из колективних уговора, односно одредбе међународног права везаног за заштиту животне средине, социјално и радно право.
- Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава. Наручилац је дужан да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и уговор додели у роковима и на начин прописан овим законом, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке.
- Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију. Наручилац не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора. Наручилац не може да одређује услове који би директно или индиректно значили националну, територијалну или личну дискриминацију међу привредним субјектима.
- Наручилац је дужан да обезбеди транспарентност поступка јавне набавке поштујући обавезе из овог закона.
- Наручилац је дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим привредним субјектима.
- Наручилац је дужан да јавну набавку спроведе на начин који је сразмеран предмету јавне набавке и циљевима које треба да постигне. Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке, техничке спецификације, критеријуми за доделу уговора и рокови, као и докази морају да буду сразмерни обиму, природи и сложености јавне набавке и уговора који произлази из те набавке.