

Analiza

SREDSTVA OD *OPORTUNITETA* I JAVNE NABAVKE



Beograd, 2025.

Sadržaj

Uvod.....	5
Pravni okvir za dodelu sredstava.....	5
Zakonik o krivičnom postupku.....	5
Najavljene izmene Zakonika.....	6
Pravilnik Ministarstva pravde.....	6
Javni konkurs.....	10
Druga dokumenta na sajtu Ministarstva.....	11
(Ne)vidljivost sredstava od oportuniteta u budžetu.....	11
Analiza dokumentacije o pojedinim projektima na uzorku.....	13
Način vođenja dokumentacije.....	13
Opšte praćenje projekata.....	13
Ugovori.....	13
Podržani projekti.....	14
Zaključci na osnovu pregledane dokumentacije.....	16
Primena javnih nabavki od strane korisnika.....	17
Razlozi za sprovođenje.....	17
Metodologija i uzorak.....	17
Nalazi.....	18
Da li su nabavke uopšte planirane?.....	18
Nabavke koje su planirane, ali se ne vidi da su sprovedene.....	19
Analiza sprovedenih nabavki.....	19
Metodologija i uzorak analize.....	19
Obustavljene nabavke.....	20
Nabavke koje su delom finansirane iz projekta.....	20
Razlika između procenjene i plaćene vrednosti nabavke.....	21
Konkurencija.....	22
Nabavke ispod zakonskih pragova.....	22
Nabavke za koje ne postoje podaci.....	22
Preporuke.....	23

Uvod

Organizacije Građanske inicijative i BIRN Srbija već godinama prate sprovođenje raznih vidova podrške iz budžeta za nevladine organizacije, a ovi nalazi, kao i predlozi za unapređenje stanja i otklanjanje nepravilnosti, promovišu se u okviru šire koalicije OKO (Otvoreno o konkursima), čiji je član i Transparentnost Srbija.

Jedan od vidova finansiranja koji do sada nije bio dovoljno osvetljen, jesu javni konkursi za dodelu sredstava koja je država prikupila po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja („oportunitet“).

S obzirom na ekspertizu koju poseduje Transparentnost Srbija, za osnovni predmet ove analize odabrane su javne nabavke, odnosno nabavke koje su sprovodili dobitnici na javnom konkursu za dodelu sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja. U meri u kojoj je to neophodno, analiza se bavi i drugim pitanjima, kao što su pravni okvir za sprovođenje konkursa, transparentnost postupka i vršenje nadzora nad izvršenjem ugovora.

Pravni okvir za dodelu sredstava

Zakonik o krivičnom postupku

[Zakonik o krivičnom postupku](#)¹ je, u okviru izmena koje su usvojene 2014. godine predvideo mogućnost da se odlaganje krivičnog gonjenja, za „lakša“ krivična dela (tamo gde je predviđena samo novčana kazna ili kazna zatvora do pet godina), uslovi time što bi osumnjičeni pristao da na račun javnih prihoda uplati određeni novčani iznos, koji se dalje koristi za „humanitarne ili druge javne svrhe“.

U okviru istog instituta (tužilački oportunitet) od ranije su bile predviđene druge mogućnosti – da osumnjičeni otkloni štetnu posledicu ili nadoknadi štetu, da sam obavi određeni društvenokorisni ili humanitarni rad, da ispuni dospele obaveze izdržavanja, da se podvrgne odvikavanju od alkohola ili opojnih droga, da se podvrgne psihosocijalnom tretmanu radi otklanjanja uzroka nasilničkog ponašanja, da izvrši obavezu ustanovljenu pravnosnažnom odlukom suda, odnosno poštuje ograničenje utvrđeno pravnosnažnom sudskom odlukom.

U naredbi o odlaganju krivičnog gonjenja javni tužilac određuje rok u kojem osumnjičeni mora izvršiti preuzete obaveze, s tim da rok ne može biti duži od godinu dana. Nadzor nad izvršenjem obaveza obavlja poverenik iz organa uprave nadležnog za poslove izvršenje krivičnih sankcija. Ukoliko osumnjičeni u datom roku ispuni obavezu, tužilac odbacuje krivičnu prijavu i o tome obaveštava osobu koja je oštećena

¹“Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - odluka US i 62/2021 - odluka US.

krivičnim delom. Međutim, u ovom slučaju, oštećeni nema pravo da uloži prigovor na odluku javnog tužioca.

Zakonik precizira da se prikupljena sredstva dodeljuju „humanitarnim organizacijama, fondovima, javnim ustanovama ili drugim pravnim ili fizičkim licima, po sprovedenom javnom konkursu, koji raspisuje ministarstvo nadležno sa poslove pravosuđa“. Dalje se kaže da taj javni konkurs sprovodi komisija koju obrazuje ministar pravde. Ostavljena je i mogućnost da se sredstva dodele bez konkursa. To je situacija kada „na zahtev fizičkog lica“, Komisija predloži da se sredstva dodele radi lečenja deteta u inostranstvu, ako inače nisu obezbeđena u Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje.

Na kraju, propisano je da se samo sprovođenje javnog konkursa, kriterijumi za raspodelu sredstava, sastav i način rada komisije uređuju aktom ministra pravde, dok odluku o raspodeli na kraju donosi Vlada Srbije.

Najavljene izmene Zakonika

U oktobru 2024, Ministarstvo pravde je otvorilo [javnu raspravu](#) o nacrtima izmena Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku. U pitanju su veoma značajne izmene, u vezi sa kojima nije bio u potpunosti poznat proces pripreme, niti je za diskusiju bilo ostavljeno dovoljno vremena. Iako je javna rasprava formalno okončana u novembru prošle godine, izveštaj sa nje i dalje nije objavljen, kao ni komentari koje su dostavljala zainteresovana lica. Takođe, Vlada Srbije, pre nego što je njen predsednik podneo ostavku, nije usvojila predlog ovog zakona. Kako god bilo, nacrt daje naznake u kom pravcu je Ministarstvo nameravalo da dopuni i izmeni koncept „oportuniteta“ i načina dodele sredstava.

Odredbe o dodeli sredstava iz oportuniteta bile bi izdvojene u poseban član Zakonika (283a), a trenutno se nalaze u članu 283, pri čemu tekst nije izmenjen. Razlike se javljaju u pogledu procedure koja prethodi primeni načela imuniteta. Prema navodima iz obrazloženja, javni tužilac bi bio obavezan da pre primene tog načela pribavi mišljenje oštećenog. U samom članu 283. bi se proširili materijalni uslovi za primenu tog načela, pri čemu se, pored novčanih kazni i kazni zatvora do pet godina, navodi i situacija kada je obavezno izricanje mere bezbednosti uz navedene kazne, „ako tužilac nađe da ne bi bilo u javnom interesu vođenje krivičnog postupka“. Takođe, „formalno je definisano načelo ne bis in idem u pogledu krivične prijave koja odbačena prema načelu oportuniteta u njegovom uslovljenom obliku“ – osumnjičeni protiv kojeg je krivična prijava odbačena po ovom osnovu ne bi se mogao krivično goniti.

Pravilnik Ministarstva pravde

Ministarstvo pravde je 2016. donelo Pravilnik o dodeli sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja, koji je nakon toga menjan 2017. i 2019. godine. Pravilnik uređuje sprovođenje javnog konkursa, kriterijume za dodelu sredstava i način rada Komisije.

Drugi član prepričava zakonske odredbe. U trećem članu je propisano da se konkurs raspisuje najmanje jednom godišnje, te da će, u slučaju da u prvom konkursu ne potroše „sva predviđena sredstva“, biti raspisan novi. U ovoj odredbi se ne precizira pitanje koliko sredstava mora biti predviđeno, odnosno **nije ustanovljena obaveza da sav novac prikupljen do određenog datuma od oportuniteta, bude zaista raspodeljen kroz konkurs**. Takvo pravilo, i inače, ne bi moglo da bude predmet uređivanja Pravilnikom, jer predstavlja zakonsku materiju (u ZKP nije dato ovlašćenje ministru pravde da uredi to pitanje).

U istom članu je predviđen i obavezan sadržaj javnog konkursa. On mora da sadrži: cilj zbog koga je javni konkurs raspisan, iznos sredstva koji je predviđen za dodelu, kome mogu da se dodele sredstva, uslove za podnošenje prijave na javni konkurs, podatke koje podnosioc prijave mora da o sebi podnese, sadržinu prijave, dokumente koji se prilažu uz prijavu, kriterijume koji se vrednuju pri dodeli sredstva, rok u kome se podnose prijave, način i dinamiku uplate sredstava (da li se sredstva dodeljuju avansno i u kom obimu je avans prihvatljiv u odnosu na vrednost celokupnog projekta, kakve instrumente obezbeđenja je neophodno priložiti za avansne uplate i dobro izvršenje posla), uslove za zaključenje ugovora o dodeli sredstava, podatke o licu zaduženom za davanje obaveštenja o javnom konkursu, adresu na koju se prijave podnose, podatke o mestu, danu i vremenu kada se prijave otvaraju, rok do kada je Komisija dužna da sačini predlog rešenja o dodeli sredstava i podatak o tome da o dodeli sredstava odlučuje Vlada. Ova norma je uneta izmenama iz 2017.

Iako ono što je napisano u okviru norme nije sporno, problem je to što ni ovom odredbom, niti bilo kojom drugom **nisu uređena brojna bitna pitanja** među kojima su **obaveza korisnika sredstava za sprovođenje nabavki i obezbeđivanje javnosti informacija o trošenju sredstava**.

Članom četvrtim propisano je da se javni konkurs oglašava u „Službenom glasniku“, zatim na internet strani Ministarstva, i u najmanje jednom dnevnom listu koji izlazi na celoj teritoriji Srbije. Pored manjkavosti terminologije (dnevni listovi ne izlaze na „celoj teritoriji“, već mogu biti „dostupni na celoj teritoriji Srbije“), normi se može prigovoriti i to što nisu izričito navedeni i neki drugi kanali komunikacije koji bi se takođe mogli koristiti – npr. objavljivanje na sajtu ministarstva koje je zaduženo za saradnju sa civilnim društvom, kao ni dužnost da se uz sam konkurs objave i dokumenti neophodni za podnošenje prijave (u praksi se objavljuju). Takođe, bilo bi korisno da Ministarstvo pravde uspostavi i elektronski sistem za apliciranje, koji bi zainteresovani mogli da koriste za prijavljivanje, umesto ili uz postojeći način podnošenja prijave.

Propisano je da se prijave podnose u roku od 20 dana od dana objavljivanja konkursa, što se čini da je razumno, imajući u vidu da podnosioci i inače mogu računati na to da će ovakvi konkursi biti raspisani i mogu, na osnovu iskustava iz ranijih godina da pripreme potrebnu dokumentaciju. Podnosioc može da prijavi samo jedan projekat, što jeste diskriminišuća odredba, koja se može štetno odraziti na ostvarivanje ciljeva ovog finansiranja. Naime, sasvim je moguća situacija u kojoj neka organizacija koja deluje širom Srbije može imati više kvalitetnih projekata, kroz koje bi u većoj meri zadovoljila javni interes prema postavljenim kriterijumima od drugih aplikanata.

U Članu 5. je propisano u kojim situacijama bi Komisija morala da odbaci prijavu. Prva situacija je da se kroz projekat „ostvaruje dobit“, pri čemu nije propisano na koji način bi se to utvrđivalo. Naime, pojedini aplikanti imaju mogućnost da uz svoju neprofitnu delatnost takođe obavljaju i poslove kroz koje se stiče dobit, tako da sami podaci iz registracije pravnog lica u tom pogledu ne bi bili dovoljni da se utvrdi da li bi postojao ovaj eliminacioni uslov. Drugi negativni uslov tiče se objektivne nemogućnosti da se projekat realizuje tokom budžetske godine u kojoj je raspisan javni konkurs. I ovde je ostalo nedorečeno da li bi se ti podaci utvrđivali samo na osnovu podataka koje dostavi sam aplikant, ili bi Ministarstvo takođe vršilo proveru realnih mogućnosti za ostvarenje projekta u datom periodu. Norma i inače nije u potpunosti logična. U slučaju da Ministarstvo izvrši avansno plaćanje, ono bi moglo da „zatvori“ budžetsku godinu, dok je sa stanovišta ostvarivanja javnog interesa je potpuno svejedno da li će se projekat realizovati do 31.12, ili će se produžiti i na početak naredne godine.

Poseban **osnov za odbacivanje prijave** tiče se situacija kada ona dođe od podnosioca koji je u ranijim godinama dobio sredstva, ali nije uredno, savesno, blagovremeno i u potpunosti realizovao sve obaveze koje je preuzeo. I ovde se čini da je ograničenje razumno, ali se postavlja pitanje utvrđivanja – da li će biti dovoljan stav Ministarstva po tom pitanju, na primer, ukoliko se i dalje vodi spor sa primaocem sredstava u

vezi sa time da li su obaveze iz ranijih godina bile izvršene. Takođe, u nekim slučajevima se može dogoditi da obaveze nisu bile u potpunosti realizovane iz razloga koji ne predstavljaju krivicu primaoca sredstava. Zbog toga bi norma trebalo da se koriguje i da se pravilo o odbačaju primeni jedino u slučajevima kada takva krivica postoji, a neispunjenje obaveza je nedvosmisleno potvrđeno. S druge strane, pravilo o odbačaju bi se moglo i proširiti na situacije kada je isti primalac dobijao sredstva i iz drugih javnih fondova, na primer, kroz konkurse opština ili drugih ministarstava, pa ih je zloupotrebio ili je na drugi način prekršio ugovornu obavezu.

Član 6. uređuje **podnošenje prijave**. To se čini u zatvorenoj koverti, u vezi sa čime se može prigovoriti to što nije predviđena mogućnost elektronskog dostavljanja. Moraju se navesti podaci o podnosiocu, gde se ne kaže koji, osim da se moraju uključiti i "podaci" o prethodnoj delatnosti i realizovanim projektima, kao i iznos sredstava za koja konkuriše.

Uz prijavu se podnose i pojedini dokumenti. Prvi je dokaz o registraciji, koji je suvišan, s obzirom na postojanje javnih registara pravnih lica i preduzetnika i obavezu državnih organa iz člana 102 st. 2. Zakona o opštem upravnom postupku („stranka ne mora da pribavi dokaze koje može da pribavi organ“). Dalje, subjekt je obavezan da dostavi overenu izjavu o tome da li je kod drugog potencijalnog donatora već podnosio prijavu za isti projekat i da li je po tom osnovu dobio sredstva. Iako je reč o veoma relevantnom podatku, nije potpuno jasno na koji način bi se ove informacije tretirale u razmatranju konkursne prijave – da li bi dobitnik sredstava od oportuniteta bio u obavezi da vrati novac u slučaju da u međuvremenu bude obezbeđeno finansiranje i iz drugog izvora ili bi mogao da sa drugim donatorom pregovara o prenameni.

Na isti način podnosilac dokazuje da je projekat vezan za njegovo delovanje. Ovde se čini da dokaz nije odgovarajući, ili makar, da nije dovoljan. Dokaz da je projekat u vezi sa oblašću delovanja podnosioca bi mogao da bude njegov osnivački akt ili drugi dokument koji se odnosi na ranije postupanje podnosioca, a što bi potom Komisija razmatrala. Izjava predstavlja dodatno birokratsko opterećenje za podnosioca, a ne omogućava Komisiji da utvrđuje ispunjenost uslova.

U poslednjem stavu se **predviđa posebna obaveza za one podnosioca kojima su dodeljena sredstva na ranijim konkursima**. Od njih se traži da dostave detaljan izveštaj o realizaciji, sa finansijskim izveštajem, kao i dokaze o tome da su sredstva utrošili namenski. Takvi izveštaji bi i inače morali da se podnose za svaki ciklus dodele sredstava, tako da ova odredba može imati jedino svrhu da reši situacije kada se raspisuje novi konkurs, a rok za izveštavanje po ranijim konkursima još uvek nije istekao.

U članu 7. je propisano koji podaci se moraju dostaviti. Pored naziva, mora se odrediti oblast na koju se odnosi projekat, **mora se opisati problem koji bi se rešio realizacijom, pa način na koji realizacija doprinosi rešavanju problema**. Ove dve stavke su nedosledne, jer se u prvoj govori o „rešavanju problema“, a u drugoj o „doprinosu rešavanju“. Detaljan opis projekta treba da sadrži planirane aktivnosti i dinamiku, „sa pratećom dokumentacijom“ (nejasno), zatim specifikaciju troškova, način na koji može da se prati realizacija, ime i kontakt podatke odgovornog lica i rok za okončanje.

Član 8. definiše **kriterijume koje Komisija mora da primeni**. To su sledeći:

- doprinos ostvarivanju javnog interesa (zdravstvo, kultura, prosveta, humanitarni rad i sl.),
- broj i kategorija lica koja će imati korist od realizacije projekta,
- kvalitet predloženog projekta (predložena metodologija, stručnost i kvalifikacije osoblja koje će realizovati projekat, odnos između planiranih troškova projekta i koristi od projekta i sl.).

Svaki kriterijum ocenjuje se od 1 do 10 poena, pa se broj poena za svaki kriterijum sabira i sačinjava rang lista podnosioca prijava.

Ovo je najslabija tačka Pravilnika. Iako su postavljeni neki kriterijumi za odlučivanje, to **nije učinjeno na način koji bi obezbedio objektivno odlučivanje**, niti uporedivost. Prvi kriterijum je određen kao „doprinos ostvarivanju javnog interesa“ (u pojedinim oblastima), i delimično se preklapa sa drugim kriterijumom (broj korisnika). Uz sve to, pošto se sredstva dodeljuju za razne namene (npr. sport, kultura), a sredstva nisu opredeljena u određenom iznosu za svaku od njih, pri oceni doprinosa ostvarivanju javnog interesa Komisija bi trebalo da prethodno odredi i značaj svake od tih oblasti. Dalje, Komisija, na osnovu priloženih dokumenata nema načina da utvrdi u kojoj meri bi konkretan projekat doprineo rešavanju problema u datoj oblasti u celini. Tako se ovaj kriterijum pretvara u puko subjektivno uverenje članova Komisije o tome koliki je značaj predloženog projekta za ostvarivanje javnog interesa.

Drugi kriterijum zvuči, makar delom, objektivno. Broj lica koja će imati koristi od projekta, ako se uopšte mogu precizno utvrditi na osnovu opisa projekta, mogao bi biti objektivni kriterijum. Međutim, i ovde se on ocenjuje subjektivno, glasovima članova Komisije, a nije propisan način bodovanja, koji bi, na primer, predviđao da se deset korisnika vrednuje jednim poenom, 50 korisnika sa pet poena i slično. Pri tom, uz broj korisnika, u okviru istog kriterijuma se ocenjuje i njihova „kategorija“, što znači da su neke kategorije „vrednije“ od drugih. I to može biti opravdano, ali Pravilnik ne reguliše koje su to kategorije, tako da to opet podleže subjektivnom stavu članova Komisije.

U okviru trećeg kriterijuma se ocenjuje kvalitet projekta, a kako se može videti iz opisa, on se sastoji od većeg broja pod-kriterijuma – metodologija, stručnost osoblja, odnos troškova i koristi i drugo. Bilo bi daleko bolje da se ocene vrše po svakom od postavljenih pod-kriterijuma, ili da su neki od njih postavljeni kao uslovi (npr. odgovarajuća minimalna stručnost).

Uz sve to, kako je propisano, kriterijume ocenjuje Komisija u celini, ne čak ni svaki njen član pojedinačno. To dodatno smanjuje mogućnost eventualnog utvrđivanja načina na koji su pojedini članovi Komisije ocenjivali projekat po kriterijumima. Nije propisana ni dužnost da Komisija u celini obrazloži na koji način je projekte ocenjivala po pojedinim kriterijumima, odnosno, koji su razlozi zbog kojih je određen projekat po određenom kriterijumu vrednovan datim brojem bodova.

U Članu 9. je propisano da odbacuju prijave koje nisu blagovremene, dozvoljene, razumljive, potpune, ili uz koje nisu podneti svi traženi dokumenti. Protiv tog zaključka se **može izjaviti žalba ministru pravde, ali ona ne odlaže izvršenje**. Time se stvara mogućnost da procedura bude dovedena do kraja, a da se tek po žalbi utvrdi da je još neku prijavu trebalo uzeti u obzir. Nije propisan rok za utvrđivanje ispunjenosti formalnih uslova, tako da se primenjuje opšti rok od 15 dana iz Zakona o opštem upravnom postupku (od dana kada je stranka obaveštena). U sledećem članu (10) propisan je rok za donošenje predloga rešenja o dodeli sredstava (30 dana od dana isteka roka za podnošenje prijave). Imajući sve to u vidu, može biti dovoljno vremena da se ova žalba razmotri na vreme i da se predlog rešenja koriguje, ali to zavisi od ažurnosti Komisije prilikom ocene projekata, a zatim i od brzine dostavljanja obaveštenja.

Predlog tog rešenja sadrži naziv podnosioca i broj poena na ocenjivanju, podatke o odgovornom licu, naziv projekta, iznos sredstava čije se dodeljivanje predlaže, rok za realizaciju i rok za podnošenje izveštaja sa finansijskim izveštajem i dokazima o namenskom utrošku. Predlog tog rešenja ministarstvo dostavlja Vladi Srbije.

Iz ove odredbe, ili, bolje reći, iz onoga čega u njoj nema, vidi se šta je drugi najveći nedostatak Pravilnika. **Predlog rešenja sadrži samo spisak projekata koje je Komisija rešila da podrži, i po iznosima koje je rešila da podrži. Drugim rečima, u okviru predloga se ne vide predlozi koji nisu podržani.** Ni za jednu ni za drugu grupu projekata nema obrazloženja, izuzev datih ocena, zbog čega su ocene takve kakve su, odnosno na koji

način je Komisija vrednovala kriterijume. Najzad, za razliku od situacije kada je neka prijava odbačena, pravo žalbe ne postoji u slučaju kada neki podnosilac prijave smatra da je ocena kriterijuma bila neadekvatna.

To se vidi i iz sledeće odredbe. Vlada donosi rešenje, objavljuje ga u „Službenom glasniku“. Ista informacija se objavljuje na sajtu Ministarstva, i u jednom dnevnom listu. **Protiv tog rešenja se može pokrenuti upravni spor. Upravni spor, ni inače, ni u ovom slučaju, ne zaustavlja sprovođenje rešenja.** Imajući u vidu dugo trajanje ovakvih sporova, vrlo je verovatno da bi do donošenja odluke Upravnog suda, sva sredstva već bila utrošena. Pored toga, šanse da neki nezadovoljni podnosilac želi da podnese tužbu dodatno smanjuje to što on ne bi mogao da ospori način na koji je bodovan njegov projekat, jer se kriterijumi, kao što smo videli, ocenjuju subjektivno. Iz istih razloga, nije moguće uspešno osporiti ni bodovanje projekata koji su dobili podršku. U stvari, čini se da bi nezadovoljni podnosioci jedino mogli da osporavaju to što je neko od konkurenata uopšte dobio sredstva, zato što nije ispunjavao uslove, ili pak, da osporavaju rešenje Vlade u celini, zbog nekog formalnog nedostatka (npr. pozivanje na pogrešnu zakonsku odredbu).

Član 12. predviđa da Vlada određuje lice koje će zaključiti ugovor sa dobitnicima sredstava. Članovi 13. do 16. uređuju sastav Komisije i njene obaveze. Komisiju imenuje ministar pravde, pri čemu su dva člana „istaknuti stručnjaci“ iz zdravstva ili prosvete (npr. mogu biti oba iz jednog od ova dva sektora), dva su javni tužioci ili zamenici javnih tužilaca (termin koji se više ne koristi u Ustavu i zakonima), a jedan je zaposlen u Ministarstvu pravde (ovakav sastav je uređen izmenama iz 2019). Komisija odlučuje većinom glasova svih članova (tri). Nejasno je kako se ovaj način glasanja primenjuje pri bodovanju pojedinih projekata. Na primer, ako se dva člana zalažu da određeni projekat po jednom kriterijumu dobije 3 boda, dva člana da dobije 5 bodova, a jedan član da dobije maksimalnih 10 bodova, ne bi postojala većina ni za jednu od tih ocena. Moguće je da se u takvim situacijama vrši naknadno usaglašavanje, sve dok neki predlog ocene ne dobije barem tri glasa, ili pak da jedan član (izvestilac) predlaže ocenu, a drugi se o tome izjašnjavaju. Kako god bilo, ova bitna pitanja nisu uređena Pravilnikom, niti je propisana obaveza da se urede posebnim aktom (npr. poslovnikom o radu Komisije).

Predsednik Komisije predstavlja Komisiju, rukovodi Komisijom, predsedava sednicama, sastavlja predlog godišnjeg izveštaja. Njega zamenjuje član kojeg on odredi, dok samog predsednika imenuje ministar. Sekretara Komisije takođe određuje ministar, među zaposlenima. Do 1. marta, Komisija podnosi godišnji izveštaj o radu za prethodnu godinu. U njemu bi trebalo da se nalaze podaci o raspisanim konkursima, projektima kojima su dodeljena sredstva i iznosu, i taj izveštaj bi trebalo da se objavi na sajtu Ministarstva.

Javni konkurs

U samim [javnim konkursima](#) se ne nalazi mnogo više informacija nego u aktima koji su već citirani.

U javnom konkursu iz 2023. (a slično je i za ostale godine) naveden je ukupan iznos sredstava koja će biti dodeljena (500 miliona dinara). Taj javni poziv sadrži brojne informacije iz Pravilnika, koje su već citirane, a nisu dodatno razrađene (npr. u pogledu kriterijuma).

Konkurs sadrži takođe i informaciju da se dodeljena sredstva ili njihov deo uplaćuju korisniku sredstava po zaključenju ugovora. Dinamika uplate dodeljenih sredstava i obaveza dostavljanja instrumenata obezbeđenja, odnosno postupanje sa budžetskim korisnikom koji je u Informacionom sistemu izvršenja budžeta, definišu se ugovorom o međusobnim pravima i obavezama sa korisnikom sredstava, a sve u zavisnosti od načina i potrebe realizacije projekta. Takođe se precizira da se sredstva uplaćuju na poseban račun koji korisnik dodeljenih sredstava otvara posle donošenja rešenja Vlade o dodeli sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja za tu namenu i koji će biti naveden u ugovoru o međusobnim pravima i obavezama sa korisnikom sredstava.

U javnom pozivu se navodi i to da je korisnik sredstava odgovoran za namensko trošenje dodeljenih sredstava i da je dužan da Komisiji omogući praćenje realizacije projekta. Takođe se navodi da **korisnik sredstava svakih mesec dana podnosi redovne pismene izveštaje o realizaciji projektnih aktivnosti Komisiji, kao i izveštaj o realizaciji projekta sa finansijskim izveštajem i dokazima o namenskom utrošku dodeljenih sredstava**, u roku od 30 dana od isteka roka u kome realizacija projekta mora da se okonča. Navodi se i da Komisija može, po potrebi, da traži od korisnika sredstava vanredne izveštaje o utrošku sredstava dodeljenih na javnom konkursu. Ako korisnik sredstava ne utroši sredstva koja su mu dodeljena na Javnom konkursu u skladu sa projektom, dužan je da ih vrati Ministarstvu pravde po dobijanju instrukcija za njihovu uplatu.

Ostavljen je kontakt podatak (fiksni telefon) lica koje može da pruži dodatne informacije, kao i njegova mejl adresa.

Druga dokumenta na sajtu Ministarstva

Na sajtu Ministarstva nalaze se i doneta rešenja o dodeli sredstava po pojedinim godinama, a poslednje je [za 2024. godinu](#). Rešenje je objavljeno u skeniranom obliku. Ono sadrži još manje podataka nego što ih ima predlog odluke Komisije. Tu se mogu pročitati naziv korisnika, naziv projekta i iznos koji je odobren. Nasuprot odredbama Pravilnika, **na sajtu nisu objavljeni izveštaji o radu Komisije**, ni za jednu godinu. Pored toga, bitno je istaći da su za pojedine godine bile navedene i dodatne informacije. Tako, u vezi konkursom iz 2017, [objavljene](#) su i fotografije urađenog po pojedinim projektima.

(Ne)vidljivost sredstava od oportuniteta u budžetu

Iako se sredstva od „oportuniteta“ uplaćuju u budžet, ona nisu na jasan način vidljiva u budžetskim dokumentima. Za početak, ni iz [Zakona o budžetu](#), ni iz njegovog obrazloženja, **ne može se videti koliko sredstava se prikupi po ovom osnovu**. Jedini pouzdani izvor saznanja o tome koliko uopšte država prikupi novca po osnovu „odlaganja krivičnog gonjenja“ jesu godišnji izveštaji o radu javnih tužilaštava. U poslednjem objavljenom [izveštaju](#) Vrhovnog javnog tužilaštva, za 2023. godinu, objavljeno je da je po ovom osnovu prikupljeno 509.438.609 dinara. Zanimljivo je da je iznos prikupljen godinu dana ranije, u [2022.](#) bio gotovo identičan: 500.049.406 dinara.

Ovi podaci samo delimično mogu da objasne zbog čega je i u 2023. i u 2024. godini bilo planirano da se kroz konkurs za dodelu sredstava raspodeli po 500 miliona dinara. Naime, budžet za sledeću godinu se planira u doba kada još uvek nije u potpunosti poznato koliki će tačno biti obim sredstava koji će biti raspoloživ po osnovu „oportuniteta“, pa je nužno da se izvrši procena. Takođe, moguće je da se budžetska sredstva prikupljena po ovom osnovu troše kontinuirano, po prilivu, a ne da se nužno čeka da tužilaštvo svede račune na kraju godine. Ipak, i u jednom i u drugom slučaju **ostaju brojna pitanja bez odgovora** – šta se

dešava sa sredstvima koja su „višak“ u određenoj godini, odnosno, šta bi se dogodilo ukoliko tokom neke budžetske godine priliv bude manji od očekivanog (iz kojih izvora bi se obezbedila sredstva za već odobrene projekte). Jedan od mogućih načina za upotrebu „viška“ jesu odredbe koje omogućavaju da se deo novca utroši van konkursa, na osnovu zahteva za lečenje.

Kako god bilo, problem je to što ništa od navedenog nije vidljivo ni u budžetu, ni u izveštajima o trošenju budžeta – završnom računu. Na prihodnoj strani budžeta, novac prikupljen od oportuniteta se ne iskazuje u posebnoj stavci, niti se u obrazloženju može pronaći da je obuhvaćen u okviru neke šire stavke.

Transparentnost je nešto veća kada je reč o troškovima budžeta. Na razdelu Ministarstva pravde, moguće je identifikovati novac planiran za ovaj konkurs, ali samo na osnovu iznosa – 500 miliona dinara. On se nalazi u okviru ekonomske klasifikacije 481 – „dotacije nevladinim organizacijama“, što ukazuje da je inicijalno planirano da se raspodeli udruženjima i drugim primaocima koji se svrstavaju u tu kategoriju. Međutim, kako se može videti iz izveštaja o izvršenju budžeta, ova stavka je na kraju godine daleko manja. Na primer, u 2023. godini, prema tabeli iz [Završnog računa budžeta](#), vidi se da je inicijalno bilo planirano da se sa ove budžetske stavke utroši 500,000,000 dinara, ali da je aproprijacija smanjena rebalansom, tako da iznosi tek 12% te vrednosti, 60,243,715 dinara, te da je tokom budžetske godine utrošeno 59,790,291 dinara, odnosno 99.2%. Ništa se više ne može saznati ni iz podataka koji su objavljeni uz rebalans budžeta ([primer](#) iz 2024. godine).

Obrazloženje koje je izostalo, gotovo sigurno se odnosi na sledeću, redovnu situaciju: **iako je novac inicijalno namenjen „nevladinim organizacijama“, njegov veliki deo može da završi kod budžetskih korisnika** (npr. javnih ustanova), što nije suprotno pravilima iz Zakonika o krivičnom postupku i Pravilniku Ministarstva pravde. Pošto se odluka o raspodeli sredstava donosi pre rebalansa budžeta, u okviru originalne aproprijacije ostaju samo sredstva koja su bila namenjena udruženjima, dok se ostatak raspodeljuje na druge stavke budžeta. Na koje tačno, nije poznato, jer u obrazloženju ne piše. Znatno veći nivo transparentnosti bi postojao kada bi se unapred odredilo koji će deo sredstava od oportuniteta biti raspodeljen udruženjima, a za koji će konkurisati budžetski korisnici.

Dodatno, **informacije o korišćenju ovih sredstava su veoma šture i u [programskom delu budžeta](#)**, ili se u njemu mogu naći samo sporadično i na neobičnim mestima. U okviru programske aktivnosti broj 0005 – Materijalna podrška radu pravosudnih organa, program 1602 – Uređenje i upravljanje u sistemu pravosuđa, za koji su kao osnov navedeni Zakon o javnim nabavkama i Zakon o sudskim taksama, opisuje se programska aktivnost koja obuhvata unapređenje računarske i druge IKT opreme, razvoj raznih sistema za elektronsku razmenu podataka, unapređenje portala i tome slično. Prvi cilj u okviru tog programa se odnosi na nabavku računarske opreme.

Drugi cilj je nazvan „Doprinos unapređenju položaja rodno osetljivih grupa u skladu sa ciljevima iz Strategije za rodnu ravnopravnost“. U okviru njega se meri „Procenat podnetih projekata koji su odgovorili na kriterijume konkursa koji se odnose na rodni aspekt u odnosu na ukupan broj podnetih prijava“. U komentaru se navodi da će „**Usmeravanje sredstava oportuniteta ka projektima koji unapređuju položaj rodno osetljivih grupa doprineti ostvarivanju ciljeva iz Strategije za rodnu ravnopravnost**. Izvor verifikacije bi bio izveštaj o radu Komisije za oportunitet pri čemu je planirano da raste sa 3, na 5, pa na 7 % do 2027. godine.

Oportunitet se ne pominje u okviru drugih programa u aktuelnom budžetu Srbije.

Ništa više se ne može saznati ni iz [Informatora o radu](#) Ministarstva pravde, odnosno dela tog dokumenta koji se odnosi na budžet.

Analiza dokumentacije o pojedinim projektima na uzorku

Način vođenja dokumentacije

Dokumentacija koju dostavljaju korisnici sredstava dostavlja se Ministarstvu pravde u štampanom obliku, a u tom obliku se i čuva, u prostorijama Ministarstva. Generalno, utisak je da se dokumentacija po ovom pitanju vodi uredno, po pojedinim godinama – konkursima i projektima.

Radi izrade ove analize ostvaren je uvid u trajanju od oko 90 minuta, u decembru 2024. godine. U to doba, poslednji kompletni izveštaji za pojedine projekte bili su dostupni za 2023. godinu. Istraživač je zatražio da pregleda nekoliko projekata koje je odabrao nasumično. U pitanju su projekti koji se vode pod brojevima 150, 139, 129 i 119.

Dokumentacija o projektima uglavnom sadrži i fotografije kupljene opreme, kao i periodične izveštaje, što nije bilo predmet posebnog komentara. Razmatrani su ugovori, projekti i dokumentacija o nabavkama.

Opšte praćenje projekata

Dokumentacija Ministarstva pravde, sadrži sledeće stavke za svaki projekat:

- Redni broj
- Naziv
- Adresa
- Oblast (za 2023 su bili uneti sledeći: udruženje, osobe sa invaliditetom, sport, socijala, nauka, kultura, zdravstvo, škole i vrtići, opštinska uprava)
- Iznos odobrenih sredstava
- Utrošeno sredstava
- Vraćeno sredstava
- Broj ugovora
- Vraćene menice (da ili ne)

Ugovori

Ugovori sa korisnicima su tipski. U prvom članu se navode podaci ovlašćenih lica. Zatim sledi stavka

„Prethodne konstatacije“. U njoj se navodi ko je bio predsednik, a ko članovi Komisije, kada je raspisan konkurs i da je Vlada donela rešenje da podrži određeni projekat.

U prvom članu se navodi da će sredstva biti uplaćena na poseban račun otvoren kod Uprave za Trezor. U drugom članu se korisnik obavezuje da sredstva namenski utroši samo za ono što je navedeno u projektu. U trećem članu se određuje rok za realizaciju ugovora i dostavljanje izveštaja, kao i dokaza o namenskom utrošku sredstava. Ostavlja se mogućnost da korisnik obavesti 15 dana pre isteka roka o eventualnoj nemogućnosti da realizuje projekat, u kom slučaju bi Komisija mogla da odobri produženje roka.

U Članu 4. se korisnik obavezuje da svakog meseca dostavlja pismene izveštaje, kao i da dostavlja vanredne izveštaje, ali i da Komisiji omogući neposredno praćenje ostvarivanja projekta na njen zahtev. U članu pet se predviđa obaveza povraćaja sredstava ako se ne realizuju troškovi. Takođe se traži da korisnik odmah po zaključenju ugovora, a pre prijema dodeljenih sredstava dostavi sredstvo obezbeđenja, na pun iznos. Uz menicu korisnik mora da dostavi i kopiju kartona deponovanih potpisa. Navodi se i da se potraživanje iz ugovora ne može ustupati drugim pravnim i fizičkim licima, a da svako nenamensko trošenje podleže i krivičnoj odgovornosti. Izričito je navedeno da se na ono što nije navedeno u ugovoru, primenjuje Zakon o obligacionim odnosima.

Primena Zakona o javnim nabavkama ili neke druge procedure za nabavke u okviru dodeljenih sredstava se ne navode.

Podržani projekti

1. Projekat Saveza gluvih i nagluvih Vojvodine „Toplo u tišini“

U prijavi za projekat se navode nekoliko realizovanih projekata (naziv, donator i godina). Traženo je 447.720 dinara.

U okviru opisa projekta opisan je problem loše izolacije i gubitka toplote u prostorijama, zbog čega treba zameniti stolariju, kao i kako se problem odražava štetno na članove kluba. Ukazuje se na to da se zamenom stolarije doprinosi energetskej efikasnosti. Aktivnosti se svode na građevinske i povezane radove – demontaža postojeće, nabavka PVC stolarije i njena ugradnja. Zatim su navedene i cene za svaku od tih aktivnosti. Kao način praćenja realizacije su navedeni komisijski pregled, dostavljanje faktura i fotografija, kao i utisaka članova.

Izveštaj o realizaciji je dostavljen na memorandumu primaoca, u kojem se navodi da je pored zamenjenih vrata i prozora ugrađena i nadstrešnica.

Dostavljeni su izvodi sa računa koji je otvoren kod Uprave za Trezor iz kojeg se vidi da je sav iznos uplaćen jednoj firmi koja je prodala prozore i izvela radove.

2. Projekat Kluba sedeće odbojke „Smeč“ iz Beograda

Tražena su sredstva radi nabavke sportske opreme i rekvizita (350 hiljada dinara). Navedeni su podaci o ranijim projektima. U opisu se navodi šta je problem (starost i nepotpuna prilagođenost postojeće opreme), da će nova oprema omogućiti učešće na pojedinim takmičenjima, ukazuje se na koristi od sportsko-rekreativnih aktivnosti i slično. U opisu aktivnosti se navode nabavka, dovoženje, a zatim i

korišćenje opreme, kao i medijska promocija projekta. Nije specifikovana količina robe koja će biti nabavljena po pojedinim stavkama.

U izveštaju se navodi da je urađeno ispitivanje tržišta slanjem upita ka nekoliko firmi koje proizvode ili prodaju opremu i rekvizite. Opisuje se i kako je odlučeno o najpovoljnijim ponudama, pri čemu je ta povoljnost cenjena pojedinačno, za razne vrste opreme, pa su nabavke na kraju vršene od tri dobavljača. Povraćaj sredstava u budžet je minimalan, na osnovu ostvarenih ušteda (263 dinara). Moguće je da je korisnik odredio preciznu količinu robe koju će kupiti na osnovu raspoloživih sredstava i dobijenih ponuda.

U okviru projektne dokumentacije dostavljen je i izveštaj o korišćenju sredstava iz prethodnog projekta (u 2022.) I ovaj izveštaj je u slobodnoj formi. U njemu se, između ostalog, navodi da je prvi korak bio da se ispita tržište za nabavku određene opreme, te da je zahtev upućen proizvođaču iz Holandije, jer je jedini ovlašćeni proizvođač od strane Svetske asocijacije za sedeću odbojku. Na osnovu tog upita je ustanovljeno da dobijena sredstva neće biti dovoljna, jer bi cena obuhvatila carinu, porez, prevoz i angažovanja dodatnog osoblja. Zbog toga je od Komisije (Ministarstva pravde) traženo da se odobri prenamena sredstava, ali je taj zahtev odbijen. Umesto kupovine, primalac sredstava je potražio alternativno rešenje – obratio se domaćim proizvođačima opreme, i dobio ponude, među kojima je odabrana najpovoljnija. Pošto je oprema na ovaj način dobijena po znatno povoljnijoj ceni od očekivane, od Komisije je zatraženo odobrenje za nabavku još jedne konstrukcije za sedeću odbojku, pa je i ona kupljena. I pored toga, u budžet je vraćeno čak oko 80% odobrenih sredstava.

3. Pprojekat Centra za pružanje usluga socijalne zaštite grada Sombora, koji se odnosio na opremanje logopedsko-defektološkog kabineta. Projektna aplikacija je veoma sažeta. Navodi se da bi se logopedski set koristio za potrebe defektološkog kabineta i pružanje besplatne podrške kroz individualne tretmane deci i učenicima sa smetnjama u razvoju, ali se problem ne obrazlaže, iako je to obavezan element prema Pravilniku. Projekat bi, kako se kaže, obezbedio kvalitetnije pružanje logopedsko-defektološke podrške deci i učenicima. U „detaljnem opisu projekta“ se navodi šta inače radi Centar. Specifikacija troškova projekta je izvršena tako što je „priložena profaktura br. 9-2023“. Realizacija projekta bi se sprovodila „svake nastavne godine“, što znači da je ovaj korisnik na drugačiji način formulisao predmet projekta od ostalih iz uzorka (kao način korišćenja kupljene opreme u budućnosti, a ne samo kao nabavku koja se sprovodi iz sredstava oportuniteta).

U izveštaju o realizaciji se navodi da su sve obaveze bile poštovane. U pogledu nabavke digitalnog seta i slušnog aparata zatražene su tri ponude elektronskim putem. Kaže se da je nakon izvršena nakon sprovedenog postupka (ne navodi se koja vrsta postupka je u pitanju na tom mestu). Drugo pravno lice kojem je upućen poziv, nije dostavilo ponudu uopšte, a treće je kontaktiralo korisnika nakon isteka roka. Nema podataka o prethodno sprovedenom ispitivanju tržišta. Pošto je u međuvremenu dobavljač ušao u sistem PDV-a, kaže se da je Korisnik nadomestio taj trošak iz drugih sopstvenih sredstava. Priložena je i fotografija na kojoj se vidi nalepnica da je nabavka finansirana sredstvima od oportuniteta.

Iz priložene dokumentacije se vidi da je sproveden postupak „javne nabavke male vrednosti“, u iznosu od 447 hiljada dinara i da je to učinjeno „u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama“. Priložen je i „nalog za pokretanje postupka javne nabavke na koje se zakon ne primenjuje“, izdat zaposlenoj, uz naznaku da bi poziv za dostavljanje ponuda obavezno morao da sadrži specifikaciju predmeta nabavke i kao i uslove nabavke. Već u tom nalogu navedeni su i nazivi tri firme od kojih bi trebalo zatražiti ponude. Ovaj nalog je dat 27.10.2023, s tim da bi prikupljanje ponuda putem narudžbenice trebalo sprovesti do 1.11.2023. Dostavljeni su dokazi o upućivanju ponude na tri adrese.

4. Projekat Predškolske ustanove Olga Jovičić – Rita iz Kraljeva

U projektu se opisuje delatnost ustanove, a navodi se i broj dece koji koristi usluge. Pominju se brojni raniji projekti, kao i oni koji su finansirani sa ranijih konkursa kod Ministarstva pravde.

U opisu problema se navodi da su postojeće mašine za sudove dotrajale, bez daljeg opisa stanja ili navođenja nekog dokumenta i da je potrebno nabaviti nove, kako bi se obezbedili svi tehnički i higijenski uslovi. Navodi se da je u ovom trenutku potrebno zameniti ukupno 10 mašina, kupovinom profesionalnih, a da se iz sredstava lokalne samouprave trenutno nabavlja samo po jedna godišnje. Zato je korisnik aplicirao za nabavku 4 mašine za sudove. Odobrena su upola manja sredstva (2.274.000 dinara), a oko 10% novca je vraćeno nakon što su kupljene dve sudomašine.

U opisu projekta je navedeno da je prvo potrebno formirati projektni tim, i organizovati inicijalne sastanke u cilju pripreme potrebne dokumentacije kao i upoznavanje javnosti sa planiranim aktivnostima. Zatim se navodi da će se sprovesti postupak javne nabavke i da je za to potrebno dva meseca. Navedeno je i da su „u fazi pripreme projekta pribavljene informacije o karakteristikama mašina koje će se nabaviti, kao i o ceni mašina, uslovima nabavke, isporuke i ugradnje“. Najzad, navedeno je da će u cilju promocije rezultata projekta informacije biti publikovane na lokalnim medijima, sajtu grada i ustanove. Projekat sadrži i opis metodologije za evaluaciju i praćenje, zatim opis održivosti i rizika u projektu, te zaduženja pojedinih lica.

Izveštaj je dat u slobodnoj formi. U njemu se, međutim, navodi samo na koji način je Korisnik dobio sredstva, da su sredstva zatim preneti na račun Grada Kraljeva, da je sproveden postupak javne nabavke, ko je na njemu izabran i da su sva sredstva utrošena. Izveštaj ne sadrži podatke o brojnim drugim aktivnostima (pripremnim i promotivnim) koje su obećane u okviru projekta, a možda su i sprovedene.

Poziv za podnošenje ponuda je bio objavljen na Portalu 7.11.2023, a rok za podnošenje bio je 16.11.2023. Podneta je samo jedna ponuda, od firme Ugotehna 037 doo Kruševac, nakon čega je ugovor zaključen, a oprema montirana.

Pored dokumentacije koja se može naći na Portalu javnih nabavki, dostavljena je izjava komisije za javne nabavke, Odluka o sprovođenju otvorenog postupka javne nabavke, za koju je procenjena vrednost bila 1.895.000 dinara bez PDV, odnosno 2.274.000 sa PDV, koliko je i dobijeno na konkursu. Dostavljena je i specifikacija vrednosti kupljene opreme kao i drugi dokumenti.

Iz dokumentacije se vidi da je ugovor zaključen u avgustu, ali da su sredstva preneti tek u oktobru. U ovom slučaju je Predškolska ustanova tražila od Grada Kraljeva, kojem su preneti sredstva, zahtev za otvaranje apropijacije.

Zaključci na osnovu pregledane dokumentacije

Iako je u pitanju veoma mali uzorak, bio je dovoljan da se izvede nekoliko zaključaka koji su od značaja za osvrt na temu:

- **Prijave na konkurs ne sadrže dovoljno elemenata za pravilno bodovanje po svim obaveznim kriterijumima iz Pravilnika.** Na primer, samo neke od konkursnih prijava sadrže informacije o broju lica koja će imati koristi od sprovođenja projekta.
- **Ugovori ne preciziraju način sprovođenja nabavki**, pa samim tim ni dokumentaciju koju treba dostaviti u izveštajima kada se nabavka ne sprovodi primenom zakonskih normi.

- **Neki od projekata ne sadrže potpun i obrazložen opis problema koji treba rešiti.** Dodatno, mada nema razloga da se sumnja u tačnost podataka koje su dostavili konkretni korisnici čiji su projekti bili predmet analize, postojeći sistem konkurisanja ne pruža dovoljne garancije da su svi navedeni podaci tačni i trebalo bi razmotriti dostavljanje dodatnih dokaza, naročito kada je reč o projektima veće vrednosti.
- **Kvalitet izveštaja o realizaciji projekta se značajno razlikuje,** što je posledica njihove nestandardizovane forme, i u nekim slučajevima dovodi do nemogućnosti da se uporedi opis sprovedenih aktivnosti sa opisom projekta.
- U nekim slučajevima su **rokovi za sprovođenje nabavki bili kratki,** što je možda povezano sa kašnjenjem uplate sredstava, a svakako je moglo da se negativno odrazi na konkurenciju.
- I pored ovih nedostataka, utisak je da **su korisnici vodili računa o javnim sredstvima koja su dobili na osnovu konkursa,** kao i to da su sredstva opredeljena za društveno korisne namene, i u okviru generalne namene sredstava iz oportuniteta.
- S druge strane, **činjenica da je novac ovde opredeljen i za neke namene koje je očigledno trebalo planirati u okviru izdvajanja drugih organa vlasti** (lokalnih samouprava), postavlja se pitanje opravdanosti koncepta gde se novac iz sredstava oportuniteta koristi za „popunjavanje budžetskih rupa“. To, naime, može da predstavlja pogrešan signal za planiranje budžeta, kako u ministarstvima, tako i lokalnim samoupravama, koji bi inače trebalo da planiraju finansiranje pojedinih delatnosti iz svojih budžeta, odnosno budžetskih razdela.

Primena javnih nabavki od strane korisnika

Razlozi za sprovođenje

Vlada Republike Srbije je na osnovu javnog konkursa Ministarstva pravde za dodelu sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja za 2024. godinu dodelila sredstva u ukupnom iznosu od 500 miliona dinara za 200 različitih projekata predloženih od strane raznih državnih organa, udruženja i humanitarnih organizacija.

Činjenica da je na osnovu javnog konkursa dodeljeno 500 miliona dinara, ne znači da će identičan iznos novca biti utrošen na 200 projekata kojima bi trebalo da se ostvaruje javni interes u oblasti zdravstva, kulture, prosvete, humanitarnog rada i sličnih oblasti, a koji je trebalo da budu realizovani do kraja 2024. godine. Pored okolnosti da li će neki projekat uopšte biti realizovan, ukupni utrošak dodeljenih sredstava zavisi i činjenice da će veliki broj odobrenih projekata morati biti sproveden kroz postupke javnih nabavki, što pruža mogućnost nadmetanja ponuđača i smanjenja cene određenog projekta. Takođe, moglo bi se reći da je i interes javnosti da ovi projekti budu sprovedeni kroz javne nabavke kako bi se obezbedio još jedan nivo transparentnosti dodele sredstava prikupljenih na osnovu odlaganja krivičnog gonjenja, jer su u najvećem broju slučajeva krajnji korisnici tih sredstava upravo privredni subjekti sa kojima dobitnici sredstava zaključuju ugovore radi nabavke određenog dobra ili pružanja određene usluge. Upravo iz ovih razloga je jedan deo ove Analize posvećen pronalaženju podataka o tome **da li su odobreni projekti sprovedeni kroz javne nabavke, odnosno kakav uticaj na cenu projekata su imali postupci javnih nabavki.**

Metodologija i uzorak

Prvi korak u sprovođenju analize stoga je bila identifikacija **ko od korisnika sredstava dobijenih po osnovu**

odlaganja krivičnog gonjenja mora sprovesti postupak javne nabavke kako bi nabavio određena dobra, usluge ili radove radi sprovođenja projekta, odnosno ko se smatra naručiocem u smislu Zakona o javnim nabavkama (ZJN). Ukoliko se neko smatra naručiocem, to znači da mora da poštuje čitav niz pravila koja propisuje ZJN prilikom nabavke dobara, usluga ili radova, kao što su obaveza uvrštavanja javne nabavke u plan javnih nabavki, sprovođenje javne nabavke kroz neku od mogućih vrsta postupaka (otvoreni, restriktivni ili drugi), poštovanje vrednosnih pragova određenih zakonom, objavljivanje dokumentacije na Portalu javnih nabavki i tome slično.

Preliminarna analiza je pokazala da se od **200 nosilaca projekata** koji su dobili sredstva na osnovu oportuniteta, čak njih 176 smatra naručiocem u smislu Zakona o javnim nabavkama, što znači da su odobrene projekte, tamo gde je to potrebno, morali, u celini ili u jednom delu, da sprovedu kroz postupak javne nabavke, a sve naravno u zavisnosti od prirode odobrenog projekta. Nosioци odobrenih projekata koji nisu naručioci su mahom verska ili udruženja građana, kao što su na primer: Srpska Pravoslavna Bogoslovija Svetog Arsenija iz Sremskih Karlovaca, Savez paraplegičara i kvadriplegičara Srbije iz Beograda ili Unija studenata Pravnog fakulteta iz Beograda.

Budući da se iz Rešenja Vlade o dodeli sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja vide samo nazivi odobrenih projekata, tj. sami projekti i njihov opis nisu javno dostupni, odabir uzorka za dalju analizu je izvršen na osnovu naziva odobrenih projekata i toga da li je bilo očigledno da će projekti biti sprovedeni kroz postupak javne nabavke, mahom kroz nabavke dobara ili radova. Primenom ovog kriterijuma, **došlo se do broja od 105 projekata za koje je bilo očigledno da su morali proći kroz postupak javne nabavke kako bi bili realizovani.** Bitno je napomenuti da je i za preostali broj od 95 projekata, odnosno 71, ukoliko posmatramo samo naručioce u smislu Zakona o javnim nabavkama, bilo verovatno da su makar određenim delom mogli biti sprovedeni kroz postupke javne ili neke druge vrste nabavke ili konkursa, ali da se iz njihovog naziva nije mogla uspostaviti jasna logička veza sa nekim od postupaka na Portalu javnih nabavki.

Kao što je već navedeno, uzorak za detaljniju analizu obuhvatio je 105 odobrenih projekata za koje je trebalo pronaći postupke na Portalu javnih nabavki kroz koje su projekti sprovedeni i analizirati ih kako bi se došlo do određenih zaključaka. Ipak, pokazalo se da veliki broj od 105 projekata koji su zasigurno morali proći kroz postupak javne nabavke, nije sproveden, makar na taj način.

Nalazi

Da li su nabavke uopšte planirane?

Za 17 projekata nije pronađeno da su oni bili čak ni planirani, odnosno uvršteni u plan javnih nabavki nakon što su sredstva odobrena nosiocima projekta, iako je to bila obaveza predviđena Zakonom o javnim nabavkama na osnovu odobrene vrednosti projekata. Naime, ukoliko je procenjena vrednost javne nabavke dobara ili usluga veća od miliona dinara, odnosno javne nabavke radova veća od tri miliona dinara, naručioci imaju obavezu da javnu nabavku uvrste u plan javnih nabavki i da je sprovedu putem Portala javnih nabavki kroz neku od vrsta postupaka koje predviđa Zakon o javnim nabavkama, kao što je otvoreni postupak. Ukoliko su procenjene vrednosti nabavki ispod ovih pragova, naručioci mogu, ali nemaju obavezu da nabavku uvrste u plan i da postupak sprovedu putem Portala javnih nabavki. Međutim, u tom slučaju

naručioci moraju da objave informacije o zaključenim ugovorima u posebnom delu Portala javnih nabavki koji se zove Registar ugovora, o čemu će biti reči u nastavku ove Analize.

Neki od odobrenih projekata koji uopšte nisu bili uvršteni u plan javnih nabavki su među najvrednijim projektima za koje su dodeljena sredstva, kao što su recimo:

- „Nabavka operacionih stolova za potrebe Službe za hirurške intervencije“ Instituta za ortopediju „Banjica“, vredan 10.75 miliona dinara;
- „Mobilna jedinica za skrining u službi Programa za skrining raka u Republici Srbiji“ Instituta za onkologiju i radiologiju Srbije, vredan 14.6 miliona dinara;
- „Aparat za mehaničku ventilaciju pedijatrijskih pacijenata firme Drager, Nemačka“, Institut za zdravstvenu zaštitu majke i deteta Republike Srbije „dr Vukan Čupić“, vredan 4 miliona dinara i drugi.

Nabavke koje su planirane, ali se ne vidi da su sprovedene

Za razliku od prethodno opisanih slučajeva, **za 8 projekata je pronađeno da su bili uvršteni u planove javnih nabavki, ali da nisu sprovedeni do kraja 2024. godine.** I ovde je reč o nekima od najvrednijih projekata za koje su odobrena sredstva i većinom je reč o nabavkama medicinske opreme, kao što su projekti:

- „Nabavka operacionog mikroskopa za potrebe Klinike za očne bolesti „dr Ivan Stanković“ KBC Zvezdara“, vrednost 14.091.975,00 dinara;
- „Video stub za laparoskopiju“, KBC „Zemun“, vrednost 13.619,095,00 dinara;
- „Nabavka aparata za osteodenzitometriju – DXA“, Univerzitetski klinički centar iz Niša, vredan 14.820.000,00 dinara.
- „Nabavka jednog radiološkog ultrazvučnog aparata sa konveksnom i linearnom sondom, za unapređenje dijagnostike u oblasti interne medicine“, Klinika za psihijatrijske bolnice „dr Laza Lazarević“, vrednost 7.200.000,00 dinara
- „Obnavljanje instrumentarijuma orkestra Beogradske filharmonije“, Beogradska filharmonija, vrednosti 5.715.054,00 dinara
- „Nabavka medicinskog aparata – holmijumskog lasera sa pripadajućom opremom za službu urologije Zdravstvenog centra Valjevo“, Zdravstveni centar Valjevo, vrednost 8.212.800,00 dinara
- „Nabavka ortopantograma za potrebe Doma zdravlja Žabalj“, Dom zdravlja Žabalj, vrednost 4.500.000,00 dinara
- „810nm Laser za fotokoagulaciju retine i indirektni oftamoloskop sa odgovarajućim adapterom“, Institut za neonatologiju iz Beograda, vrednost 3.777.619,00 dinara.

Analiza sprovedenih nabavki

Metodologija i uzorak analize

Glavni deo ove analize posvećen je projektima za koje je pronađeno da su sprovedeni putem redovnih procedura javnih nabavki, odnosno kroz **otvoreni postupak na Portalu javnih nabavki**. Otvoreni postupak je postupak u kome svi zainteresovani privredni subjekti mogu da podnesu ponudu, i u kome se celokupna

tenderska dokumentacija objavljuje na Portalu. U uzorku od 105 projekata koje smo bliže posmatrali, pronašli smo 35 projekata za koje se ustanovljeno da su sprovedeni kroz otvoreni postupak.

Dalja analiza ovih postupaka imala je za cilj da utvrdi **da li sprovođenje ovih projekata kroz javne nabavke donosi bilo kakve uštede kroz mogućnost da se više privrednih subjekata nadmeće ili su potencijalni dobitnici već predodređeni**, budući da su nosioci projekata već na javnom konkursu davali njihov opis i predlagali iznos sredstava za koji konkurišu, što bi značilo da su već na neki način izvršili ispitivanje tržišta i imaju pretpostavku ko bi bili potencijalni ponuđači.

U ovim postupcima posmatrali smo odnos između iznosa sredstava koje su korisnici dobili za projekte na konkursu sa vrednošću zaključenih ugovora o javnim nabavkama za te projekte, kako bismo utvrdili da li se one razlikuju i da li su kroz javne nabavke ostvarene određene uštede sredstava koja bi se mogla na primer iskoristiti u konkursu naredne godine kako bi se odobrio veći broj projekata. Kako bi se ovaj cilj ostvario, bilo je neophodno posmatrati i nivo konkurencije u tim postupcima, odnosno uvideti da li preovlađuju postupci sa samo jednim ponuđačem ili ipak postoji nadmetanje.

Obustavljene nabavke

Od 35 posmatranih postupaka, dva nisu okončana dodeljivanjem ugovora već obustavljanjem postupka, iz različitih razloga.

- Projekat „Adaptacija ulaznog hola, čekaonice i dela prijemnog odeljenja Specijalne bolnice „Sveti Sava““, Specijalne bolnice za cerebrovaskularne bolesti „Sveti Sava“ u Beogradu, vrednost 4.910.850,00 dinara – postupci su obustavljeni jer u njima nije bilo podnetih ponuda
- Projekat „Opremanje Službe oftamologije zbog zastarelosti postojeće opreme“, Zavod za zdravstveni zaštitu radnika Ministarstva unutrašnjih poslova iz Beograda vrednost 2.750.000,00 dinara – obustavljen jer su se, kako navodi naručilac, javili dokazivi razlozi, koji nisu mogli da se predvide u vreme pokretanja postupka i koji onemogućavaju da se započeti postupak okonča. U obrazloženju o obustavi je kao konkretan razlog navedeno da će postupak će naknadno sprovesti telo za centralizovane javne nabavke, u ovom slučaju Ministarstvo zdravlja Republike Srbije. Ovakvo obrazloženje nije najjasnije, budući da Ministarstvo zdravlja nije telo za centralizovane javne nabavke, već je u oblasti zdravstva to Republički fond za zdravstveno osiguranje, te je sudbina ovog projekta ostala nejasna.

Nabavke koje su delom finansirane iz projekta

Za dva projekta je utvrđeno da su oni sprovedeni u okviru drugih javnih nabavki, odnosno da su odobrena sredstva bila iskorišćena ili u okviru neke druge nabavke ili da su bila dovoljna samo za deo projekta. Iz ovih razloga, za ove projekte nije izvršeno poređenje između vrednosti odobrenih sredstava i vrednosti zaključenih ugovora. Reč je o projektima:

- „Nabavka bolničkih dušeka za teško pokretne pacijente odeljenja neurologije i psiho-gerijatrije“, Specijalna bolnica za psihijatrijske bolesti „dr Slavoljub Bakalović“ iz Niša, vrednost 410.400,00 dinara
- „Adaptacija kuhinje u Osnovnoj školi „dr Jovan Cvijić“ u Smederevu“, OŠ „dr Jovan Cvijić“ Smederevo, vrednost 4.000.000,00 dinara

Razlika između procenjene i plaćene vrednosti nabavke

Za preostalih 31 postupak nabavke izračunata je procentualna razlika između ugovorene vrednosti javne nabavke i vrednosti odobrenih sredstava putem sledeće formule.

$$\text{Procentualna razlika} = \frac{\text{Ugovorena vrednost javne nabavke}}{\text{Vrednost odobrenih sredstava za projekat}} \times 100$$

Razlika je izračunata za 31 analizirani postupak javne nabavke, a zatim su pojedinačni postupci svrstavani u kategoriji u zavisnosti od izračunatog procenta razlike između ugovorene vrednosti i odobrene vrednosti projekta. Kategorije su napravljene prema procentima, npr. između 80 i 90 procenata.

Tabela 1 – Procentualna razlika između ugovorene vrednosti javne nabavke i vrednosti odobrenih sredstava za projekat razvrstana prema kategorijama

Procentualna kategorija (u %)	Broj postupaka javnih nabavki (projekata)
>100	4
99-100	9
90-99	9
80-90	2
70-80	4
60-70	2
50-60	0
<50	1
Ukupno	31

Kao što se može videti iz podataka iz Tabele br. 1, u 13 nabavki je vrednost zaključenog ugovora bila približna, identična ili čak veća od vrednosti odobrenih sredstava za projekte (iznad 99%). Ipak, **u većem broju posmatranih javnih nabavki, njih 18, razlika između ugovorene vrednosti javne nabavke i odobrenih sredstava za projekte bila je veća, što znači da su kroz sprovođenje javnih nabavki za ove projekte ostvarene izvesne uštede u odnosu na planirane troškove.** Najilustrativniji primer za ovo jeste javna nabavka za projekat „Tekuće održavanje objekta Predškolske ustanove „Desanka Maksimović“ u Žitištu“, istoimenog naručioca. U ovoj nabavci, za čiji projekat je odobreno 3.089.760,00 dinara, podneto je čak 9

ponuda, što je dovelo do toga da ugovorena vrednost nabavke bude 1.413.000,00 dinara, odnosno 45.73% od prvobitne vrednosti projekta.

Konkurencija

Nivo konkurencije je, sveukupno gledano, bio na nivou republičkog proseka koji je za 2024. godinu iznosio 2.4 ponude po postupku. On je za uzorak od 31 postupka iznosio 2.39, što je gotovo identično republičkom proseku. **Ono što je međutim, bolje od republičkog proseka, jeste procenat postupaka u kojima je podneta samo jedna ponuda i koji iznosi 42%, dok je na republičkom nivou taj procenat 51%.** Ovi podaci govore u prilog tome da bi što više projekata za koje su sredstva dobijena po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja trebalo sprovoditi putem javnih nabavki, čak i kada to nije obavezana predviđena Zakonom o javnim nabavkama.

Nabavke ispod zakonskih pragova

Postoje i projekti čija je vrednost takva da nisu morali da budu uvršteni u plan javnih nabavki i sprovedeni putem redovnih procedura, ali bi podaci o njima ukoliko su sprovedeni morali biti dostupni u delu Portala javnih nabavki koji se zove Registar ugovora i koji sadrži osnovne informacije o nabavkama ispod pragova. Ove informacije se odnose na naziv nabavke, njenu vrednost, naziv privrednog subjekta sa kojim je zaključen ugovor, kao i informaciju o tome da li je zaključen ugovor izvršen. Kao što se može zaključiti, nema tenderske dokumentacije, kao ni podatka o tome da li je prilikom sprovođenja nabavke bilo više ponuđača ili je se javio samo jedan.

Analizirajući 105 odabranih projekata kroz Registar ugovora, pronašli smo da je **za 31 projekat zaključen ugovor ali da nije sproveden postupak javne nabavke, jer nosioci projekata, odnosno naručioci, nisu bili u obavezi da to urade.** Posledica toga jeste da je **veliki broj ovako zaključenih ugovora imao identičnu vrednost kao što je i vrednost odobrenih sredstava za projekte,** što znači da bez sprovođenja postupka javne nabavke i načela javnosti koje on obezbeđuje, nije obezbeđena konkurencija i nisu ostvarene uštede prilikom realizacije projekata.

Takođe, pronađeni su i neki **slučajevi koju mogu ukazivati na određene nepravilnosti i nezakonitosti prilikom sprovođenja projekata,** kao što je primer sa slučajem projekta XIV beogradske gimnazije „Molerski radovi i podopolagački radovi“, vrednosti 4.991.760,00 dinara. U ovom slučaju je projekat podeljen na dve nabavke radova vrednosti ispod tri miliona dinara, što znači da se ne moraju sprovesti putem redovne procedure, već se mogu sprovesti direktnim ugovaranjem i pozivanjem privrednih subjekata da podnesu ponudu. Iako se iz naziva projekta naslućuju da je zaista reč o dve različite vrste radova, može se postaviti pitanje da li je u konkretnom slučaju bilo opravdano podeliti projekat na dve javne nabavke umesto na dve partije i time izbeći obavezu sprovođenja javne nabavke putem redovne procedure, tj. otvorenog postupka. U prilog ovakvom stanovištu ide i činjenica da je za obe vrste radova ugovor zaključen sa istim ponuđačem.

Nabavke za koje ne postoje podaci

Naposletku, **za 11 od 105 analiziranih projekata nisu pronađene nikakve informacije na Portalu javnih**

nabavki, niti u planovima niti u Registru ugovora, iako je iz naziva projekta, njihove vrednosti i svojstva naručioca koje korisnik sredstava ima očigledno da bi se podaci o njima morali naći makar u Registru ugovora. Nepoznato je da li su ovi projekti sprovedeni na neki drugi način ili uopšte sa njima nije ni započeto.

Preporuke

1. Imajući u vidu pozitivne efekte koje sprovođenje projekata za koje su odobrena sredstva prikupljena po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja kroz javne nabavke ima, trebalo bi ustanoviti obavezu korisnika sredstava da, gde god je to moguće, sprovode nabavke putem Portala javnih nabavki, kako bi se obezbedila veća transparentnost, konkurentnost i ostvarile uštede prilikom sprovođenja projekata.
2. Unaprediti budžetsko planiranje i izveštavanje kada je reč o sredstvima od oportuniteta, kako bi se obezbedila vidljivost i efekti korišćenja ovih sredstava.
3. Preispitati koncept dodele sredstava iz oportuniteta korisnicima koji bi trebalo da planiraju izdvajanje sredstava za iste namene u budžetu, uz moguću reviziju svrsishodnosti od strane Državne revizorske institucije.
4. Bitno unaprediti javnost podataka o dodeli sredstava – objavljivanje izveštaja komisije, objavljivanje projekata i izveštaja o radu, što bi trebalo da bude praćeno podnošenjem dokumentacije (i) u elektronskom obliku.
5. Kroz dopune Zakonika o krivičnom postupku, ili isključivo kroz izmene Pravilnika o dodeli sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja, objektivizirati kriterijume za dodelu sredstava i obezbediti adekvatna pravna sredstva potencijalnim korisnicima čiji projekti nisu odobreni.
6. Precizirati formu izveštavanja o sprovedenim aktivnostima, tako da prati opis projekta i rešavanje opisanih problema.

Ova analiza sprovedena je u okviru projekta „Javno o javnim konkursima“ (Openly about the open calls) koji zajedno sprovode Građanske inicijative i BIRN Srbija, uz podršku Britanske ambasade u

Beogradu.