



Република Србија
АГЕНЦИЈА
ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ
014 Број: 153-03-0011/21-09-2
Датум: 16.09.2022. године
Ул. Царице Милице 1
Београд

Анализа ризика од корупције у подзаконским актима Закона о приватизацији са фокусом на питањима транспарентности и приступа информацијама

I Основ, циљ и домет вршења анализе

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) на основу члана 6. став 1. тачка 12) и члана 35. Закона о спречавању корупције („Сл. гласник РС”, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 - аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022) иницира доношење или измену прописа, ради отклањања ризика од корупције или усклађивања прописа са потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције.

Оперативним планом за спречавање корупције у областима од посебног ризика (у даљем тексту: Оперативни план), који је усвојен на седници Владе 30. септембра 2021. године, предвиђена је, у циљу спречавања корупције у области приватизације, између осталог мера 3.3.1. „Унапређење транспарентности поступка приватизације“ која обухвата три активности, посвећене унапређењу транспарентности и отклањању идентификованих ризика од корупције у прописима који регулишу ове поступке.

Након реализације активности 3.3.1.1. која се састојала у обучавању од стране Агенције запослених у Министарству привреде, да примењују Методологију за процену ризика од корупције у прописима, Оперативни план, у циљу даље реализације мере 3.3.1, предвиђа, у другом кварталу 2022. године, активност 3.3.1.2. „Израда анализе ризика од корупције у релевантним подзаконским актима Закона о приватизацији са фокусом на питањима транспарентности и приступа информацијама“, коју спроводи Агенција, а партнери у спровођењу ове активности су Министарство привреде и Савет за борбу против корупције. Као показатељ резултата за ову активност означена је израђена предметна анализа и прецизирано да иста садржи препоруке за измене и допуне подзаконских аката Закона о приватизацији, у циљу уклањања идентификованих ризика и јачања транспарентности поступка приватизације.

Имајући у виду да су као фокус анализе одређени транспарентност и приступ информацијама, пре свега ћемо указати на који начин су одређени ови појмови Методологијом за процену ризика од корупције у прописима (014 број: 153-03-0005/21-09 од 08.04.2021. године, објављене на веб презентацији Агенције, у даљем тексту: Методологија).

Методологија, у Анексу 3. даје листу фактора ризика од корупције у оквиру које предвиђа под римским бројем II категорију „Транспарентност и приступ

информацијама“, која садржи два фактора ризика: „Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти“ и „Непостојање приступа или недовољан приступ информацијама од јавног значаја.“ Методологија даје опис ова два фактора ризика, постављајући на првом месту општу одредницу да се фактор ризика „Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти“ састоји у мањкавости прописа у вези са гарантовањем неопходне транспарентности у функционисању органа јавне власти. Након ове опште дефиниције, Методологија наводи и конкретне примере врсте одредаба чије непостојање или недовољна разрађеност, односно уопште мањкавост, доводи до недовољне транспарентности органа јавне власти. У питању су одредбе које се односе на обезбеђивање приступа јавности информацијама о спровођењу правног прописа, објављивање извештаја о напретку и других обавезних извештаја као и одредбе које се односе на обезбеђивање транспарентности коришћењем ИТ средстава (веб странице, отворне базе података, онлајн облици интеракције са органом јавне власти и тд). Са овим фактором ризика нераскидиво је повезан фактор ризика који се односи на приступ информацијама од јавног значаја. По Методологији, овај фактор ризика постоји ако се прописом не регулише или се мањкаво регулише могућност да неко сазна, или буде обавештен о подацима и чињеницама од личног и општег интереса, уз указивање на потребу њихове лаке доступности заинтересованим лицима.

Имајући у виду наведено, али такође и смисао мере 3.3.1. односно циљ активности 3.3.1.2. под транспарентношћу ћемо у предметној анализи имати у виду не само транспарентност у ужем значењу, на коју је указано наведеним примерима датим у оквиру описа овог фактора ризика у Методологији, већ и транспарентност у ширем значењу, а то значи не само могућност да се јавност упозна са актима и радњама органа јавне власти већ и транспарентност у смислу јасноће поступака који резултирају одређеним актом односно радњом. У питању је дакле могућност да јавност разуме норме којима је конкретна област уређена, те у том смислу циљ није само омогућавање заинтересованим лицима да буду обавештена о току поступка приватизације у свим његовим фазама, већ и могућност да тај ток, односно поједине фазе на правилан начин разумеју. На овај начин постиже се благовремено и ефикасно активно учешће и реаговање на акте и радње других учесника и органа конкретног поступка.

Када је у питању домет предметне анализе, Агенција је, у склопу сарадње на реализацији активности 3.3.1.1, примила од Министарства привреде списак подзаконских аката Закона о приватизацији који су у примени код овог министарства те је, у циљу спровођења активности 3.3.1.2, применом Методологије, извршила процену ризика од корупције у следећим прописима:

1. Правилник о висини и врсти стварних трошкова насталих у спровођењу приватизације („Сл. гласник РС“, бр. 17/2015 и 88/2015),
2. Правилник о садржају извештаја привременог заступника капитала („Сл. гласник РС“, бр. 12/2017),
3. Правилник о трошковима приватизације које сnose трећа лица пред министарством надлежним за послове привреде („Сл. гласник РС“, бр. 20/2016),
4. Правилник о висини трошкова накнаде за рад и висини накнаде стварних трошкова привременог заступника капитала („Сл. гласник РС“, бр. 109/2016),
5. Уредба о стратешком партнерству („Сл. гласник РС“, бр. 129/2014, 75/2015, 16/2016 и 108/2016),
6. Уредба о условима начину и поступку спровођења продаје капитала великих субјеката приватизације методом јавног прикупљања понуда („Сл. гласник РС“, бр. 56/2015 и 31/2016),
7. Уредба о условима поступку и начину продаје капитала и имовине методом јавног прикупљања понуда са јавним надметањем („Сл. гласник РС“ бр. 122/2014, 61/2015, 12/2016 и 68/2017),

8. Уредба о поступању лица која обављају послове привременог заступника капитала у субјектима приватизације („Сл. гласник РС“ број 90/2016) и

9. Уредба о поступку контроле извршења уговорних обавеза купца из уговора о продаји капитала или имовине („Сл. гласник РС“, бр. 46/2018).

II Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама анализираних прописа

У даљем тексту анализе наводе се одредбе чланова подзаконких прописа Закона о приватизацији, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, са фокусом на питањима транспарентности и приступа информацијама, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика. Агенција ће у односу на подзаконске акте чију анализу је извршила, али није уочила факторе ризика и ризике од корупције, дати одговарајућу констатацију.

1. Правилник о висини и врсти стварних трошкова насталих у спровођењу приватизације

Агенција није утврдила факторе ризика и ризике од корупције у одредбама овог правилника.

2. Правилник о садржају извештаја привременог заступника капитала

Примедба: Члан 43. став 3. Закона о приватизацији предвиђа да се сви извештаји (заступника капитала) објављују на званичној интернет страници министарства надлежног за послове привреде. При томе чланом 43. пропуштен је да се одреди рок у којем се ови извештаји објављују, чиме се ствара недовољно јасна обавеза објављивања и опасност пролонгирања и у крајњем случају неизвршења ове обавезе. У циљу обезбеђења веће транспарентности рада заступника капитала и пословања субјекта приватизације потребно је Правилником прецизирати рок у којем се ови извештаји објављују.

Фактори ризика: Непостојање конкретних рокова, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

Препорука: Након члана 4. правилника убацити нови члан 5. који ће гласити: „Сви извештаји предвиђени овим правилником се објављују на званичној интернет страници Министарства, у року од три дана од пријема извештаја у Министарству.“

3. Правилник о трошковима приватизације које сnose трећа лица пред министарством надлежним за послове привреде

Агенција није утврдила факторе ризика и ризике од корупције у одредбама овог правилника.

4. Правилник о висини трошкова накнаде за рад и висини накнаде стварних трошкова привременог заступника капитала

Члан 4.

„Ако заступник капитала има пребивалиште ван седишта субјекта приватизације, висина накнаде из члана 2. став 2. овог правилника увећава се за:

1) трошкове смештаја у угоститељском објекту за смештај било које врсте, највише до категорије 3 звездице, у складу са прописом којим се уређују стандарди за категоризацију угоститељских објеката за смештај, а према приложеном рачуну;

2) за стварне путне трошкове, према приложеном рачуну, а у случају да заступник капитала користи сопствени аутомобил за службене потребе у замљи, за накнаду у висини од 10% прописане цене погонског горива по пређеном километру.“

Примедбе: Члан 4. став 1. тачка 1. прописује да се заступнику капитала који има пребивалиште ван седишта субјекта приватизације висина накнаде из члана 2. став 2. правилника увећава за трошкове смештаја у угоститељском објекту за смештај било које врсте. Имајући у виду могућност да заступник капитала има пребивалиште ван седишта субјекта приватизације, али да не постоји реална потреба за изнајмљивањем смештаја у седишту субјекта приватизације и то било зато што заступник капитала има боравиште у седишту субјекта приватизације, или из другог разлога (на пример обезбеђен му је смештај од стране субјекта приватизације), потребно је у овој одредби уместо речи „трошкова“ унети формулацију: „**стварних** трошкова“. Ово нарочито имајући у виду одредбу тачке 2. овог става, која путне трошкове (и поред одредбе члана 1. која то исто чини) изричито одређује као стварне путне трошкове. Сматрамо да одредба ове садржине доводи до недовољне транспарентности трошкова привременог заступника капитала, нарочито имајући у виду да изостаје дефиниција стварних трошкова. Имајући у виду наведено потребно је у Уредби дефинисати појам стварних трошкова привременог заступника капитала. Такође, потребно је осим пребивалишта у став 1. као услов унети и боравиште заступника капитала.

Када је у питању одредба члана 4. став 1. тачка 2) која предвиђа увећање накнаде из члана 2. став 2. за стварне путне трошкове, према приложеном рачуну и увећање наведене накнаде за трошкове коришћења сопственог аутомобила, сматрамо да изостанак дефиниције стварних трошкова и код ове одредбе доводи до недовољне транспарентности у вези са трошковима привременог заступника капитала.

Све наведено доводи до прекомерног дискреционог овлашћења органа који ће одобрити испостављене трошкове, приликом одлучивања да ли су испостављени трошкови стварни или не, односно да исте призна или не призна.

Фактори ризика: Недоследна употреба термина, Правна празнина, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

Допринос настанку ризика од корупције: Правна празнина и недовољна транспарентност у вези са испостављањем трошкова доприносе настанку ризика од корупције у смислу могућег приказивања, од стране заступника капитала, трошкова за којима није постојала реална потреба, или њиховог фиктивног приказивања, односно погодују злоупотреби службеног положаја од стране привременог заступника капитала. Наведено отвара простор за тумачење члана 4. у складу са интересима појединих субјеката, те може довести до злоупотребе службеног положаја од стране субјекта који одлучује о признавању испостављених трошкова.

Препоруке: Када је у питању дефинисање појма стварних трошкова предлажемо да се у Правилник, у оквиру члана 4. унесе нови став 2. и одредба следеће садржине: „Под стварним трошковима, у смислу одредаба тачака 1) и 2) става 1. овог члана, подразумевају се трошкови који су проузочовани стварном потребом привременог заступника капитала, а у вези са радом у субјекту приватизације.“

Имајући у виду све наведено предлажемо да се члан 4. преформулише на следећи начин:

„Ако заступник капитала има пребивалиште и боравиште ван седишта субјекта приватизације, висина накнаде из члана 2. став 2. овог правилника увећава се за:

1) Стварне трошкове смештаја у угоститељском објекту за смештај било које врсте, највише до категорије 3 звезде, у складу са прописом којим се уређују стандарди за категоризацију угоститељских објеката за смештај, а према приложеном рачуну;

2) за стварне путне трошкове, начињене у вези са радом у субјекту приватизације према приложеном рачуну, а у случају да заступник капитала користи сопствени аутомобил за службене потребе у замљи, за накнаду у висини од 10% прописане цене погонског горива по пређеном километру.“

Под стварним трошковима, у смислу одредаба тачака 1) и 2) става 1. овог члана, подразумевају се трошкови који су проузочковани стварном потребом привременог заступника капитала, а у вези са радом у субјекту приватизације.“

5. Уредба о стратешком партнерству

Члан 2.

„Модел стратешког партнерства спроводи се:

Заједничким улагањем путем оснивања новог привредног друштва чији су оснивачи Република Србија и стратешки инвеститор;

Докапитализацијом постојећег субјекта приватизације.

Влада доноси одлуку о моделу стратешког партнерства, која садржи:

...

Влада доноси одлуку о образовању Комисије за спровођење модела стратешког партнерства.

Министарство надлежно за послове привреде, предлаже Влади одлуку из става 2. овог члана, на основу документације, као и других података од значаја, добијених од надлежних органа и организација, субјеката приватизације и потенцијалног инвеститора.“

Примедбе: Имајући у виду да Закон о приватизацији, предвиђа у члану 33. став 4. објављивање на интернет страници министарства надлежног за послове привреде јавног позива за избор стратешког инвеститора, као и да у члану члану 68. став 2. предвиђа обавезу објављивања уговора о стратешком партнерству, али не прописује обавезу објављивања одлуке из члана 2. став 2. сматрамо да је у циљу веће транспарентности овог модела приватизације потребно предвидети уредбом и обавезу објављивања на интернет страници Владе, као и интернет страници министарства надлежног за послове привреде, одлуке Владе о моделу стратешког партнерства.

Даље, одредба става 4. предвиђа да конкретно министарство предлаже Влади одлуку о моделу стратешког партнерства, на основу „документације, као и других података од значаја“ чиме на непрецизан начин регулише ово питање, односно пропушта да пружи прецизне критеријуме које ће министарство надлежно за послове привреде узети у обзир приликом предлагања одлуке о моделу стратешког партнерства. Закон о приватизацији у члану 21. став 1. предвиђа одређене критеријуме, али су то критеријуми за доношење одлуке овог министарства којом одређује модел и метод приватизације. У питању су следећи критеријуми; 1) вредност капитала и имовине; 2) стратешки значај субјекта приватизације; број запослених; 4) исказано интересовање. Даље, члан 21. став 5. Закона о приватизацији предвиђа да Влада доноси одлуку о моделу стратешког партнерства и начину његовог спровођења. Имајући у виду наведено Уредба о стратешком партнерству с једне стране на нетранспарентан начин одређује критеријуме за предлагање од стране министарства надлежног за послове привреде одлуке Владе о моделу стратешког партнерста, а с друге стране у потпуности пропушта да пропише критеријуме за доношење одлуке Владе о моделу стратешког партнерства.

Фактори ризика: Непрецизне формулације, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Правна празнина.

Допринос настанку ризика од корупције: Фактори ризика присутни у одредбама члана 2. Уредбе о стратешком партнерству доводе до дискреционог одлучивања министарства надлежног за послове привреде, приликом предлагања одлуке Влади из става 2. члана 2 и дискреционог поступања Владе приликом доношења одлуке о моделу стратешког партнерства, имајући у виду непрецизност, као и непостојање одговарајућих критеријума за поступање у овим случајевима. Наведено погодује вршењу утицаја на министарство и Владу од стране потенцијалних стратешких инвеститора и других субјеката како би била предложена одговарајућа одлука, односно како би одлука била донета. Тиме се погодује извршење кривичног дела Злоупотреба службеног положаја.

Препорука: Додати у члан 2. нови став 5. који ће гласити:

„Одлука Владе из става 2. овог члана објављује се без одлагања, на интернет страницама министарства надлежног за послове привреде и Владе Републике Србије.“

Као критеријуме за предлог одлуке Министарства привреде Влади, о моделу стратешког партнерства, предвидети критеријуме предвиђене чланом 21. став 1. Закона о приватизацији.

Као критеријуме за доношење одлуке Владе о моделу стратешког партнерства предвидети документацију и податке којима је образложен предлог Министарства привреде из члана 2 став 4. уредбе, као и на основу документације и других података од значаја добијених од надлежних органа и организација, субјеката приватизације и потенцијалног инвеститора.

Члан 5. став 4.

„Министарство надлежно за послове привреде може ангажовати саветника за обављање послова и пружање помоћи у организацији поступка и избору најповољнијег понуђача.“

Примедбе: Одредба члана 5. став 4. предвиђа могућност ангажовања конкретног саветника али не прописује критеријуме за доношење одлуке од стране Министарства привреде о ангажовању наведеног саветника нити критеријуме за избор конкретног саветника. Истовремено, нејасно је да ли саветник може бити само физичко или то може бити и правно лице и које.

Фактори ризика: Нејасни управни поступци, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Непрецизне формулације.

Допринос настанку ризика од корупције: Наведени фактори ризика доводе до дискреционог одлучивања Министарства привреде о ангажовању саветника и дискреционог одлучивања о избору конкретног субјекта као саветника, што ствара простор за утицај на лица у Министарству привреде који ове одлуке доносе да изаберу саветника у складу са интересима лица која врше утицај или са њима повезаних лица. Све наведено ствара простор за извршење кривичних дела Злоупотреба службеног положаја, Давање мита и Примање мита.

Препоруке: Прописати критеријуме од којих зависи ангажовање саветника, критеријуме за избор конкретног савета и прецизирати који субјекти могу бити ангажовани као саветници.

V. Отварање пријава и оцена понуда

Члан 17. став 5.

„Комисија може оставити накнадни рок учеснику да попуни документацију која се подноси у коверти „Подаци о понуђачу“

Примедба: Наведена одредба не прописује критеријуме од којих зависи да ли ће Комисија оставити накнадни рок учеснику да попуни документацију или не. Из овога произлази да ће у одређеним случајевима учесницима бити остављен накнадни рок док у другим случајевима неће. С обзиром на наведено постојаће дискреционо овлашћење

Комисије да одлучи да ли ће оставити учеснику накнадни рок или не.

Фактор ризика: Дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика од корупције: Имајући у виду да ће достављање накнадног рока зависити од дискреционог одлучивања Комисије, ствара се простор коруптивног утицаја на чланове Комисије да у конкретном случају остави учеснику накнадни рок или Пријаву конкретног учесника одмах одбаци, иако је у истој ситуацији другом учеснику остављен накнадни рок.

Препорука: Прописати јасне критеријуме за остављање накнадног рока учесницима за допуну документације или предвидети да се у свим случајевима непотпуне документације која се подноси у коверти „Подаци о понуђачу“ учесницима оставља јединствен, кратак, накнадни рок за допуну исте.

Члан 17. став 8. и став 9.

„Уколико ниједна Пријава не испуњава прописане услове, Комисија о томе сачињава извештај који се преко министарства надлежног за послове привреде доставља Влади. Влада, на основу извештаја из става 8. овог члана, проглашава поступак неуспешним.“

Примедба: Указујемо на непостојање рока у којем Влада, након пријема извештаја Комисије, проглашава поступак неуспешним као и недостатак одредбе о обавештавању, од стране Владе, Министарства привреде о проглашењу поступка неуспешним (упоредити са чланом 22. став 3. уредбе који предвиђа достављање одлуке Владе о закључењу уговора о стратешком партнерству Министарству привреде).

Фактори ризика: Непостојање конкретних рокова, Правна празнина.

Препорука: Прописати да се одлука Владе којом се поступак проглашава неуспешним, доноси на првој наредној седници Владе и да се се иста доставља министарству надлежном за послове привреде без одлагања.

Члан 21.

„Одлуке Владе из члана 20. ове уредбе објављује се на интернет страници Владе.“

Примедбе: Члан 20. предвиђа три одлуке Владе: одлуку којом Влада утврђује ранг листу и проглашава Избраног понуђача, одлуку да се отпочну преговори са једним учесником којег проглашава Избраним понуђачем и одлуку којом Влада проглашава поступак неуспешним. Имајући у виду да је објављивање одлуке којом се поступак проглашава неуспешним већ предвиђено чланом 27. став 3. непотребно је ову обавезу у члану 21. опет понављати. Поред наведеног члан 21, за разлику од члана 27. на недовољно детаљан начин прописује ову обавезу.

Фактор ризика: Непрецизне формулације, Непостојање конкретних рокова, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

Препорука: Изменити став 1. члана 21. на следећи начин:

„Одлука из члана 20 става 1. и одлука из члана 20. став 2. да се отпочну преговори са једним учесником којег Влада проглашава Избраним понуђачем, објављују се на интернет страници Владе даном доношења.“

Члан 22. став 3.

„Одлука Владе о закључењу уговора о стратешком партнерству објављује се на интернет страници Владе и доставља министарству надлежном за послове привреде у року од пет дана од дана доношења.“

Примедба: Понављамо примедбу дату на члан 21. којом смо указали на потребу прецизирања рока у којем Влада објављује одлуку из члана 22. став 3.

Фактори ризика: Непостојање конкретних рокова, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

Препорука: У члан 22. став 3. додати да Влада објављује конкретну одлуку на својој

интернет страници „даном доношења“.

Члан 24.

„Ако Изабрани понуђач не закључи Уговор о стратешком партнерству, сматраће се да је одустао од Понуде.

У случају из става 1. овог члана, Влада може донети одлуку да се отпочну преговори са другоранжираним учесником.

Ако ни другоранжирани учесник не закључи Уговор о стратешком партнерству, Влада доноси одлуку о даљем поступку.“

Примедбе: Члан 24. став 2. прописује да уколико Изабрани понуђач не закључи Уговор о стратешком партнерству Влада може донети одлуку да се отпочну преговори са другоранжираним учесником. Употребом термина „може“ уредба уноси нејасноћу у погледу критеријума којима ће се Влада водити приликом доношења одлуке да се отпочну или не отпочну преговори са другоранжираним учесником. На тај начин Влади се дају преширока дискрециона овлашћења у погледу доношења ове одлуке и регулише се овај део поступка на нетранспарентан начин. Сматрамо да у овом случају постоји легитимно очекивање друштва да се обавеза Владе, у случају да изабрани понуђач не закључи Уговор о стратешком партнерству, пропише на императиван начин.

Ставом 3. предвиђено је да ће у случају да ни другоранжирани учесник не закључи Уговор о стратешком партнерству Влада донети одлуку о даљем поступку. Имајући у виду да члан 27. у ставу 1. тачка 4) предвиђа да ће Влада у случајевима предвиђеним чланом 24. прогласити поступак неуспешним, нејасно је зашто члан 24. став 3. прописује доношење „одлуке о даљем поступку“ без упућивања на члан 27. На тај начин ствара се недоумица у погледу тога да ли Влада у случају незакључења Уговора о стратешком партнерству може донети и неку другу одлуку осим оне предвиђене чланом 27. став 1 тачка 4).

Фактори ризика: Недовољна транспарентност органа јавне власти, Дискрециони основ за одлучивање, Успостављање права уместо обавезе, Непрецизне формулације.

Допринос настанку ризика од корупције: Дискреционо овлашћење Владе приликом доношења одлуке, односно предвиђање доношења одлуке Владе из става 2. као могућности а не као обавезе, отвара простор за различита тумачења ове одредбе и утицај на Владу да одлуку донесе или не донесе, чиме се погодује извршењу кривичних дела против службене дужности.

Препоруке: Предвидети критеријуме од којих зависи доношење одлуке из члана 24 става 2. Уредбе или преформулисати став 2. на следећи начин:

„У случају из става 1. овог члана, Влада доноси одлуку да се отпочну преговори са другоранжираним учесником.“

Брисати став 3. или га преформулисати на следећи начин:

„У случају из става 1. овог члана као и случају када ни другоранжирани учесник не закључи Уговор о стратешком партнерству, Влада доноси одлуку из члана 27. ове уредбе.“

Члан 28. став 3.

„Министарство надлежно за послове привреде сачињава извештај о извршеној контроли, утврђује испуњеност уговорних обавеза и предлаже одговарајуће мере Влади.“

Примедба: Ради веће транспарентности спровођења овог модела приватизације потребно је предвидети обавезу јавног објављивања извештаја предвиђеног чланом 28. став 3.

Фактори ризика: Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

Препорука: У члан 28. додати став 4. којим ће бити прописано следеће:

„Извештај из став 3. овог члана министарство надлежно за послове привреде објављује даном доношења на својој интернет страници.

6. Уредба о условима, начину и поступку спровођења продаје капитала великих субјеката приватизације методом јавног прикупљања понуда

Члан 2. став 1. тачка 2)

“2) изабрани саветник је лице изабрано од стране министарства надлежног за послове привреде (у даљем тексту: Министарство) или ВСП, у складу са прописима, ради извршавања одређених задатака и пружања помоћи Министарству, Комисији за спровођење продаје капитала, односно акција и радној групи за координацију у поступку приватизације ВСП у складу са закљученим уговором;

Примедба: Формулација „у складу са прописима“ не даје јасне смернице, односно не упућује на одговарајући пропис којим је регулисан поступак за избор изабраног саветника и критеријуми за избор конкретног лица. Ово нарочито имајући у виду да Закон о приватизацији не регулише наведена питања. Наведено доводи до потребе тумачења одредбе члана 2. став 1. тачка 2) у циљу одређивања прописа у складу са којима ће бити изабран изабрани саветник, а у случају непостојања тих прописа доводи до дискреционог одлучивања приликом избора саветника.

Такође, формулација „ради извршавања одређених задатака“ непрецизна је и у недостатаку конкретније одредбе о задацима које ће извршавати изабрани саветник даје прешироко дискреционо овлашћење Министарству односно ВСП приликом одређивања овлашћења изабраног саветника. Исти је случај и са формулацијом „пружања помоћи министарству“, која је недовољно прецизна, те такође отвара простор за различита тумачења приликом одређивања о каквој врсти помоћи Министарству и другим наведеним субјектима је реч.

Фактори ризика: Мањкаве одредбе о упућивању, Нејасни управни поступци, Непрецизне формулације, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

Допринос настанку ризика од корупције: Потреба тумачења одредбе овог члана и дискреционо одлучивање приликом њене примене стварају простор за коруптивно тумачење и утицај на лица која тумачење врше и дискреционо одлучују да исто изврше у интересу одређених субјеката.

Препорука: Имајући у виду да уредба уводи појам „изабраног саветника“ неопходно је Уредбом прописати и начин као и критеријуме избора изабраног саветника или упутити на конкретан пропис односно прописе који регулишу ова питања. Формулације „ради извршавања одређених задатака“ и „пружања помоћи министарству“ потребно је прецизирати, како би се избегла различита тумачења ове одредбе.

Члан 9. став 3. у вези са ставом 1. и чланом 11.

„Министарство доставља документацију за прву фазу Поступка свим Заинтересованим лицима која испуњавају услове за учешће наведене у јавном позиву и који потпишу уговор о чувању поверљивости података са Министарством и/или са ВСП.“

Примедба: Члан 9. став 1. прописује да „заинтересована лица која намеравају да учествују у првој фази Поступка Министарству подносе захтев за достављање документације за прву фазу Поступка, у року од 20 дана од дана објављивања јавног позива из члана 8. став 1. ове уредбе.“ Члан 11. Уредбе предвиђа да је рок за достављање необавезујућих понуда 30 дана од дана објављивања јавног позива. Имајући у виду да најкраћи временски распон, између подношења захтева за достављање документације и рока за достављање необавезујућих понуда може износити 10 дана, потребно је у члану

9 став 3. предвидети кратак року у којем Министарство доставља документацију Заинтересованим лицима за прву фазу поступка.

Фактор ризика: Непостојање конкретних рокова.

Препорука: „Министарство у року од два дана од пријема захтева из става 1. овог члана доставља документацију за прву фазу Поступка свим Заинтересованим лицима која испуњавају услове за учешће наведене у јавном позиву и који потпишу уговор о чувању поверљивости података са Министарством и/или са ВСП.“

Члан 13.

„Комисија доставља листу Одабраних понуђача Министарству, након чега Министарство позива Одабране понуђаче да учествују у другој фази Поступка.

Уколико се након истека рока за подношење необавезујућих понуда Министарству обрати лице које испуњава услове из јавног позива, Министарство ће, на основу одлуке Комисије, позвати то лице да учествује у другој фази Поступка, које се сматра Одабраним понуђачем са листе подносилаца понуда из члана 12. ове уредбе ако прихвати позив Министарства.

...

...

Документација за другу фазу јавног прикупљања понуда садржи:

1) упутство за подносиоце понуда која су позвани од стране Министарства да учествују у другој фази Поступка, које садржи:

...

Примедбе: Уредба у члану 11. прописује рок за достављање необавезујућих понуда од 30 дана о дана објављивања јавног позива. У члану 13. став 2. уводи се изузетак од одредбе члана 11, којим се дозвољава прекорачење рока из члана 11 и добијање статуса Одабраног понуђача, али се при томе не даје никакво објашњење, односно разлог због којег се дозвољава прекорачење овог рока, у смислу оправданих разлога за пропуштање установљеног рока или сличних разлога, нити се уводи конкретан додатни рок. На тај начин не само да се обесмишљава рок предвиђен чланом 11. већ се он продужава на неодређено време. Сматрамо да би евентуални изузетак морао да се односи на накнадно подношење необавезујућих понуда а не на обраћање лица које испуњава услове из јавног позива, с обзиром на то да се тиме обесмишљава и подношење необавезујућих понуда као услов за добијање статуса Одабраног понуђача. Појам „обраћања“ Министарству лица које испуњава услове из јавног позива недовољно је одређен. Испуњеност услова овог лица треба да цени Комисија на основу необавезујуће понуде а не на основу „обраћања“. Такође, сматрамо да је одредбу члана 13. став 1. потребно прецизирати на тај начин да Министарство позив свим Одабраним понуђачима упућује истовремено. Ово из разлога што би на овај начин рок за накнадно подношење необавезујуће понуде трајао од истека рока за достављање необавезујућих понуда до упућивања позива од стране Министарства Одабраним понуђачима да учествују у другој фази поступка. Истовременост се може постићи објављивањем позива из члана 13. став 1, на интернет страници Министарства, чиме се уједно доприноси транспарентности Поступка.

У ставу 5. тачака 1) предвиђено је да документација за другу фазу јавног прикупљања понуда садржи упутство за подносиоце понуда који су позвани од стране Министарства. Имајући у виду да Министарство позива Одабране понуђаче а не подносиоце понуда потребно је наведено исправити. Додатна анализа ове тачке биће дата кроз конкретну препоруку.

Фактори ризика: Неоправдани изузеци од остваривања права/вршења надлежности, Нејасне формулације, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

Препоруке: Предлажемо да се одредбе члана 13. измене на овај или сличан начин:

Члан 13. став 1: „Комисија доставља листу Одабраних понуђача Министарству,

након чега Министарство упућује позив Одабраним понуђачима да учествују у другој фази поступка, при чему се листа Одабраних понуђача и позив Одабраним понуђачима објављују на интернет страници Министарства, даном израде позива.“

Члан 13. став 2: „Изузетно од рока за достављање необавезујућих понуда, прописаног чланом 11. ове Уредбе, Комисија може, применом критеријума из чана 12, у листу Одабраних понуђача уврстити и лице које достави необавезујућу понуду након овог рока, уколико лице које достави необавезујућу понуду оправда прекорачење рока. Након што Министарство јавно објави листу Одабраних понуђача и позив Одабраним понуђачима да учествују у другој фази поступка листа Одабраних понуђача не може се више проширивати.“

У ставу 5. тачака 1) уместо „за подносиоца понуда“ ставити „Одабране понуђаче“ Такође, имајући у виду одредбу става 3. према којој Одабрани понуђач који жели да учествује у другој фази поступка мора да захтева документацију за другу фазу јавног прикупљања понуда, одредба става 5. тачке 1) треба да гласи: „упутство за Одабране понуђаче који су захтевали документацију од Министарства за другу фазу јавног прикупљања понуда, које садржи:“

Члан 15. став 2.

„Рок за подношење обавезујућих понуда не може бити краћи од 60 дана и дужи од 180 дана од достављања листе Одабраних понуђача Министарству у складу са чланом 13. став 1. ове уредбе.“

Примедба: Члан 15. став 2. упућује на члан 13. став 1. чија одредба није подобна да појасни односно допуни члан 15. став 2. имајући у виду да члан 13. став 1. прописује само да Комисија доставља листу Одабраних понуђача Министарству, као и да након тога Министарство позива Одабране понуђаче да учествују у другој фази поступка, те није подобна да одговори на питање од чега зависи да ли ће рок за подношење обавезујућих понуда бити 60 дана од достављања листе Одабраних понуђача или ће рок бити дужи.

Фактори ризика: Мањкаве одредбе о упућивању, Нејасни управни поступци.

Препорука: Појаснити распон рока од прописан чланом 15. став 2. или упутити на одговарајућу одредбу Уредбе.

Члан 18. став 1.

„Министарство, на предлог Комисије, продужава рок за подношење обавезујућих понуда и то највише за 60 дана, о чему у писаној форми обавештава све Одабране понуђаче.“

Примедбе: Чланом 15. став 2. прописано је да рок за подношење обавезујућих понуда не може бити дужи од 180 дана од достављања листе Одабраних понуђача Министарству. Имајући у виду наведено нејасно је да ли су одредбе члана 18. став 1. и члана 15 став 2. у колизији или се продужење рока за подношење обавезујућих понуда, од највише 60 дана, врши додавањем на временски распон предвиђен чланом 15. став 2. Истовремено је потребно предвидети критеријуме за продужавање рока за подношење обавезујућих понуда.

Поред наведеног сматрамо да је, у циљу веће транспарентности Поступка, потребно предвидети поред обавезе обавештавања, у писаној форми, Одабраних понуђача о продужењу рока за подношење обавезујућих понуда, и јавно објављивање одлуке Министарства о продужењу конкретног рока.

Фактори ризика: Сукобљене одредбе, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

Препорука: Уколико се продужење рока за подношење обавезујућих понуда врши у оквиру временског распона предвиђеног чланом 15. став 2. потребно је то изричито

навести у норми члана 18. С друге стране, уколико се и рок од 180 дана од дана достављања листе Одабраних понуђача може продужити за још 60 дана, потребно изузетак поменути у одредби члана 15. став 2.

Предвидети да Министарство одлуку о продужењу рока за подношење обавезујућих понуда објављује, даном доношења одлуке, на интернет страници Министарства.

Члан 19.

„Комисија отвара понуде најкасније један радни дан након истека рока за подношење понуда и првенствено утврђује њихову потпуност и ваљаност у складу са документацијом за јавно прикупљање понуда. Комисија може да дозволи подносиоцима понуда да исправе техничке грешке у својим понудама уз услов да такве грешке буду исправљене у року од пет радних дана од отварања обавезујућих понуда.

Неблаговремене, непотпуне и неважеће понуде које нису на време исправљене не разматрају се.

Неблаговремене понуде се не отварају и Министарство их на предлог Комисије враћа подносиоцу понуде у року од седам дана од дана пријема, уз примерак формалног обавештења да је понуда неблаговремена.

Министарство на предлог Комисије враћа непотпуне и/или неважеће понуде које нису на време исправљене подносиоцу понуде у року од седам дана од истека рока за отварање обавезујућих понуда, уз примерак формалног обавештења да је понуда непотпуна, са прецизирањем недостајућих елемената или да није испунила услове наведене у документацији за јавно прикупљање понуда уз навођење услова који нису испуњени.

У случају неблаговремене или непотпуне понуде понудиоцу се враћа уплаћени депозит у року од 30 дана од дана истека рока за пријем обавезујућих понуда.“

Примедбе: За разлику од других чланова уредбе које јасно означавају конкретне понуде као „обавезујуће понуде“ члан 19. како у наслову тако и у својим одредбама пропушта да то учини, чиме се отвара простор за тумачење да ли се овај члан односи и на необавезујуће понуде.

У члану 19. став 1. прописано је да подносиоци понуда могу да исправе **техничке грешке** у својим понудама у року од 5 радних дана од отварања обавезујућих понуда. При томе је нејасно на основу којих критеријума Комисија дозвољава или не дозвољава појединим подносиоцима понуда да исправе техничке грешке у својим понудама, те имајући у виду наведено у овом случају постоји прешироко дискреционо овлашћење Комисије за одлучивање о наведеном. Истовремено Комисија утврђује потпуност и **ваљаност** понуда чиме се користи различити термин у односу на термин „неважеће понуде“ без објашњења да се под ваљаном понудом подразумева важећа понуда.

С тим у вези, став 2. овог члана одређује да се не разматрају неблаговремене, непотпуне и неважеће понуде које нису исправљене. Имајући у виду пре свега одредбу става 4. може се закључити да се могу исправити непотпуне и неважеће понуде (став 3. разјашњава да се неблаговремене понуде уопште и не отварају, а поред тога је и јасно да се неблаговременост не може подвести под техничку грешку из става 1.) Проблем настаје у вези са тим што се ни непотпуне нити неважеће понуде не могу подвести под формулацију техничке грешке која је употребљена у ставу 1, при чему из одредаба члана 19. произилази да је извршено њихово изједначење. С обзиром на наведено сматрамо да би, имајући у виду значај успешне реализације продаје капитала великих субјеката приватизације, при чему овај значај претеже над формалностима Поступка, требало предвидети могућност исправке као редовну могућност односно као неку врсту додатног рока, у којем се подносиоцима обавезујућих понуда даје још једна шанса да поднесу обавезујуће понуде које испуњавају све услове предвиђене Уредбом и Законом о

приватизацији. Истовремено, сматрамо да би било неправедно предвидети могућност исправке нарочито неважећих понуда а у погледу неблаговремених обавезујућих пријава предвидети да се исте уопште и не отварају (како је предвиђено ставом 3). Ово стога што се на тај начин фаворизује подношење обавезујућих пријава које ни на који начин не испуњавају потребне услове у односу на обавезујуће пријаве које су потпуне и испуњавају све услове наведене у документацији за јавно прикупљање понуда али су поднете неблаговремено.

Даље, указујемо на то да одредба става 4. предвиђа рок од 7 дана од „истека рока за отварање обавезујућих понуда“ при том не узимајући у обзир да је ставом 1. предвиђена могућност исправке понуда у року од 5 радних дана од отварања обавезујућих понуда. До временског распона којим Министарство располаже за враћање понуда (у случају да је дозвољена исправка) долази се одузимањем датума који се добија истеком пет радних дана од отварања обавезујућих понуда (рок за исправку) од датума који се добија додавањем седам дана, након истека једног радног дана од истека рока за подношење понуда. Имајући у виду да Комисија даје предлог, односно да одлуку доноси Министарство, долазимо у неким случајевима до неадекватно кратког рока у којем Министарство треба да донесе одлуку о враћању. Све наведено изузетно, непотребно, компликује рокове предвиђене чланом 19. При томе, сам члан 19. пропушта да јасно акт Министарства одреди као одлуку, већ користи реч „враћа“ те се тумачење о томе да Министарство доноси одговарајућу одлуку може извести једино из тога што Комисија даје само предлог.

Даље је нејасно зашто тек Министарство, у ставу 4, приликом враћања, прецизира недостајуће елементе понуде, уз навођење услова који нису испуњени, када би наведено требало да чини Комисија у случају да дозволи подносиоцу понуде да исправи „техничку грешку“. Овде понављамо наш став о јавном интересу да се успешно реализације продаја капитала ВСП, из ког разлога сматрамо да би већ приликом дозволе да се понуда исправи требало указати подносиоцу исте на недостатке које треба да отклони.

Такође, у циљу веће транспарентности Поступка потребно је предвидети јавно објављивање одлука из члана 19. које доноси Министарство.

Фактори ризика: Недоследна употреба термина, Дискрециони основ за одлучивање, Нејасни управни поступци, Непримерени рокови, Нејасне формулације, Повреда интереса непримерено јавном интересу, Недовољна транспарентност органа јавне власти.

Препоруке: Прецизирати како у наслову тако и у тексту члана 19. да су у питању неблаговремене, непотпуне и неважеће обавезујуће понуде.

Одредити да Комисија у сваком случају дозвољава подносиоцима обавезујућих понуда да исправе понуде које су непотпуне, неважеће или садрже техничке грешке или прецизирати критеријуме од којих зависи давање дозволе конкретном подносиоцу обавезујуће понуде.

Предвидети могућност да се и неблаговремене обавезујуће понуде разматрају, под условом да подносилац оправда прекорачење рока за подношење. Предлог даје Комисија а одлуку доноси Министарство. Дозвољено прекорачење рока за подношење изједначити са роком у којем се могу исправити непотпуне и неважеће понуде.

Рокове које предвиђа члан 19 одредити на јаснији начин, односно не употребљавати индиректно одређивање рокова. Уједначити терминологију када су у питању формулације: „ваљаност“ и „неважеће понуде“ и одредити појам неважеће понуде. Разграничити непотпуне и неважеће понуде од понуда које садрже техничке грешке.

Одредити да Комисија обавештава подносиоце обавезујућих понуда о непотпуној документацији, документацији која је неважећа и документацији са техничким грешкама уз остављање рока за исправку од 5 радних дана, који почиње да тече од дана пријема обавештења Комисије, уз прецизирање недостајућих елемената, указивање на техничке

грешке или навођење услова наведених у документацији за јавно прикупљање понуда који нису испуњени.

Одредити да Министарство на предлог Комисије доноси одлуку којом одбацује непотпуне, неважеће и понуде са техничком грешком које нису на време исправљене, у року који ће почињати да тече од дана пријема предлога Комисије за враћање понуде.

Предвидети обавезу објављивања на интернет страници Министарства одлука из члана 19. које доноси доноси Министарство.

Члан 20. став 4 и 6.

„Уколико Комисија не усагласи ранг листу обавезујућих понуда дужна је да у року из става 1. овог члана о томе обавести Министарство и у писаној форми достави оцене и образложење садржине обавезујућих понуда, са посебним навођењем разлога услед којих Комисија није усагласила листу обавезујућих понуда.

...
Министарство утврђује рок за достављање ревидираних обавезујућих понуда, који може бити до седам дана од дана обавештења Министарства из става 5. овог члана. Одредбе члана 19. ове уредбе и става 1. овог члана се сходно примењују на достављање ревидираних обавезујућих понуда.“

Примедба: Став 4. упућује на рок из става 1. који не постоји. Претпостављамо да је намера била упућивање на рок из става 2. Истовремено користи се термин „усагласи“ док се у ставу 2. користи термин „утврђује“ па је потребно уједначити терминологију и појснити шта се сматра под усаглашавањем ранг листе обавезујућих понуда. Ставом 6. предвиђено је да Министарство утврђује рок који може бити „до седам дана“ од дана обавештења чиме се ствара потреба тумачења да ли рок може бити и 7 дана или конкретни рок износи највише 6 дана.

Фактори ризика: Мањкаве одредбе о упућивању, Недоследна употреба термина, Непримерени рокови.

Препоруке: У ставу 4. упутити на рок прописан ставом 2. Појаснити појам усаглашавања ранг листе и уједначити терминологију у складу са изнетим примедбама. Рок за ревидирање обавезујућих понуда одредити на јасан начин, нпр. „највише седам дана“. Имајући у виду примедбе и предлоге дате на члан 19. изменити у ставу 6. део који се односи на сходну примену члана 19. или предвидети посебне одредбе којима ће бити регулисан поступак након достављања ревидираних обавезујућих понуда, уз упућивање, где је могуће, на тачно одређене ставове члана 19.

Члан 21.

„У року од седам дана од дана пријема обавештења из члана 20. став 2. ове уредбе, Министарство обавештава понуђача чија је понуда у поступку продаје капитала ВСП оцењена као најповољнија да је изабран за Најбољег понуђача у писаној форми. О избору Најбољег понуђача Министарство у писменој форми обавештава и све друге подносиоце понуда.“

Примедбе: Сматрамо да је у циљу веће транспарентности Поступка, потребно, поред обавештавања свих подносиоца понуда, што је већ предвиђено ставом 1, предвидети и јавно објављивање одлуке о избору Најбољег понуђача.

Истовремено указујемо на то да је у ставу 1. одређен рок од седам дана од пријема обавештења из члана 20. став 2. ове уредбе али је пропуштено да се одреди у ком року Министарство обавештава понуђача чија је понуда у поступку продаје капитала ВСП оцењена као најповољнија, да је изабран за најбољег Понуђача у ситуацији из става 4. члана 20. односно у случају упућивања позива подносиоцима да ревидирају своје обавезујуће понуде (члан 20. став 5.).

Фактори ризика: Недовољна транспарентност органа јавне власти, Правна

празнина, Непостојање конкретних рокова.

Препорука: Предвидети обавезу објављивања на интернет страници Министарства, даном доношења, одлуке Министарства о избору Најбољег понуђача.

Предвидети од ког тренутка почиње да тече рок за обавештавање понуђача у случају из члана 20. став 4.

Члан 22.

„Радна група, уз помоћ изабраних саветника, води преговоре са Најбољим понуђачем и доставља Комисији на сагласност коначан текст уговора о продаји капитала, односно акција.

Рок за окончање преговора и усаглашавање текста уговора о продаји капитала, односно акција је 30 дана од дана отпочињања преговора уз могућност да Комисија донесе одлуку о продужењу тог рока за највише десет дана.“

Примедбе: У ставу 1. нејасно је питање избора саветника, док је у ставу 2. нејасно из којих разлога Комисија може да доднесе одлуку о продужењу рока за окончање преговора и усаглашавање текста уговора.

Фактори ризика: Нејасни управни поступци, Правна празнина, Дискрециони основ за одлучивање.

Препоруке: Потребно је појаснити који субјект бира саветнике из става 1, која лица, у ком броју и применим којих критеријума могу бити изабрана за саветнике.

У став 2. је потребно унети ову или сличну формулацију: „уз образложење разлога због којих се рок продужава.“

Члан 24.

„Након потписивања уговора о продаји капитала, односно акција Најбољи понуђач стиче власништво над капиталом ВСП на начин, под условима и у роковима утврђеним уговором о продаји капитала, односно акција и позитивним прописима.“

Примедба: Уредба садржи обавезу јавног објављивања одлуке којом Министарство проглашава јавно прикупљање понуда неуспелим, али не садржи такву одредбу када се поступак заврши успешно, потписивањем уговора о продаји капитала.

Фактори ризика: Правна празнина, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

Препорука: Унети након члана 24. нови члан 25. којим ће бити прописана обавеза достављања потписаног уговора Влади и свим учесницима у поступку приватизације и објављивање истог на интернет страници Министарства и Владе и најмање у једном дневном високотиражном листу који се дистрибуира на целој територији Републике Србије, уз могућност објављивања и у другим средствима информисања у земљи или иностранству.

7. Уредба о условима, поступку и начину продаје капитала и имовине методом јавног прикупљања понуда са јавним надметањем

Члан 3.

„Припрема продаје обухвата:

- 1) припрему продајне документације;
- 2) објављивање јавног позива за подношење понуда за учешће у Поступку.“

Примедба: Наслов члана 3. „припрема поступка“ није усклађен са термином: припрема **продаје** који се користи у ставу 1. Истовремено у наслову се реч поступак користи са почетним малим словом, што није у складу са чланом 2. који користи реч „Поступак“ као заједнички именоватељ за поступак продаје капитала и имовине. Недоследност у употреби термина „Поступак“, присутна је у целом тексту уредбе, што

поједине одредбе уредбе чини подложним различитим тумачењима, о чему ће бити детаљније реч код тих одредаба. Истовремено, имајући у виду да термин „Припрема поступка“ ствара у појединим случајевима потребу тумачења да ли се и припрема Поступка сматра делом Поступка, потребно је члан 3. у том смислу појаснити.

Фактори ризика: Недоследна употреба термина, Двосмислене формулације.

Препорука: Имајући у виду све наведено предлажемо да члан 3. гласи:

„Припрема продаје

Члан 3.

Поступак започиње припремом продаје која обухвата:

- 1) припрему продајне документације;
- 2) објављивање јавног позива за подношење понуда за учешће у Поступку.“

Члан 5.

(у вези са чланом 36.)

„Јавни позив за учешће у Поступку Министарство објављује у складу са законом и овом уредбом.

...

Министарство ће поништити јавни позив за учешће у Поступку у случају сазнања за околности које у потпуности онемогућавају спровођење Поступка и то:

...“

Примедбе: Члан 3. у ставу 1. тачка 2) предвиђа да припрема продаје обухвата „објављивање јавног позива за подношење понуда за учешће у Поступку“ те је на тај начин терминологија члана 5. став 1 и члана 3. неусклађена.

Такође, имајући у виду потребу веће транспарентности Поступка и право јавности, односно заинтересованих лица да буду упозната са током Поступка, потребно је у члану 5. предвидети обавезу објављивања, на интернет страници Министарства, одлуке Министарства којом се поништава јавни позив. С тим у вези, имамо у виду да члан 36. став 3. предвиђа обавезу објављивања на интернет страници Министарства одлуке о поништењу поступка, као и да уредба садржи одредбе о поништењу (јавног позива за учешће) само у члану 5. те из наведеног закључујемо да се одредба члана 36. став 3. односи на члан 5. став 3. Међутим, указујемо на неусклађеност терминологије ових чланова, с обзиром на то да члан 36. говори о поништењу поступка (при томе са малим почетном словом) а члан 5. о поништењу јавног позива за учешће у Поступку, те сматрамо да би члан 36. став 3. требао да предвиђа само одлуку о проглашењу поступка неуспешним, док би из члана 36. става 2. требало избрисати формулацију о могућности поништавања поступка.

Уколико ова примедба Агенције буде уважена, потребно је у члану 5. предвидети и временски распон у којем Министарство може да донесе одлуку из става 3. члана 5.

Фактори ризика: Недоследна употреба термина, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

Препорука: Преформулисати члан 5. став 1. на следећи начин:

„Јавни позив за подношење понуда за учешће у поступку Министарство објављује у складу са законом и овом уредбом“.

Након става 3. додати став 4. који ће прописивати до ког тренутка Министарство може донети одлуку из става 3.

Додати став 5. следеће садржине:

„Министарство на својој интернет страници, даном доношења одлуке, објављује одлуку из става 3. овог члана и без одлагања доставља одлуку понуђачима, њиховим заступницима или пуномоћницима.“

Члан 6.

„Ради откупа продајне документације физичка и правна лица која изразе интерес за учешће у Поступку дужна су да потпишу Уговор о чувању поверљивих података.

После пријема потврде о уплати цене за продајну документацију, као и потписаног Уговора о чувању поверљивих података из става 1. овог члана, продајна документација ће бити предата или послата заинтересованим физичким или правним лицима.“

Примедба: Члан 6. у ставу 2. користи реч „после“ која је недовољно прецизна да одреди у ком року се предаје или шаље продајна документација. Такође, имајући у виду да одредба предвиђа могућност предаје документације, односно користи формулацију „предата или послата“ поставља се питање да ли се иста предаје непосредно након потписивања Уговора о чувању поверљивих података или се заинтересовано лице обавештава о томе да ће му продајна документација бити послата уз напомену о месту и времену где је може преузети и лично, или је у питању неко друго поступање Министарства.

Фактори ризика: Непостојање конкретних рокова, Нејасни управни поступци.

Препорука: Прецизирати рок и начин на који ће продајна документација бити предата или послата заинтересованим физичким и правним лицима.

Члан 13.

„Главни коверат и коверат са ознаком: „Подаци о понуђачу” отварају се у року од два радна дана од дана истека рока за достављање пријаве.

Отварању могу да присуствују учесници, њихови заступници или пуномоћници.

Комисија проверава да ли је Главни коверат поднет у складу са јавним позивом, овом уредбом и упутством за понуђаче, да ли је пријава благовремена и потпуна, као и да ли је коверта са ознаком „Подаци о понуђачу” потпуна и у складу са јавним позивом, овом уредбом и упутством за понуђаче.

Уколико је Главни коверат неблаговремено достављен или непотпун (не садржи пријаву, коверат са ознаком: „Подаци о понуђачу” или коверат са ознаком: „Понуда”, као и ако није уплаћен депозит), Министарство на предлог Комисије доноси одлуку којом одбацује пријаву.

Уколико коверат: „Подаци о понуђачу” не садржи податке из члана 11. став 4. тач. 1), 2), 4) и 5) ове уредбе, Министарство на предлог Комисије позива учесника да изврши допуну у року од највише осам дана од дана пријема одлуке.

Уколико учесник не изврши допуну у складу са ставом 5. овог члана, Министарство на предлог Комисије доноси одлуку којом одбацује пријаву.

Уколико учесник не испуњава услове прописане за купца у складу са законом којим се уређује приватизација, јавним позивом или упутством за понуђаче, Министарство на предлог Комисије доноси одлуку којом одбацује пријаву.

Министарство на предлог Комисије доноси одлуку којом одобрава пријаву која испуњава услове у складу са јавним позивом, овом уредбом и упутством за понуђаче.

Уколико ниједна пријава не испуњава прописане услове, Министарство на предлог Комисије доноси одлуку којом проглашава Поступак неуспешним.“

Примедбе: Члан 14. став 2. предвиђа да је Комисија „дужна да најмање два радна дана пре дана одређеног за отварање Коверта са ознаком: „Понуда” обавести учесника чија је пријава одобрена, као и о датуму, времену и месту одржавања јавног надметања уколико има више одобрених пријава. За разлику од наведеног члан 13. пропушта да регулише обавезу Комисије да обавести учеснике, њихове заступнике или пуномоћнике о времену и месту отварања главног коверта и коверта са ознаком „Подаци о понуђачу“ како би могли да присуствују отварању истих, односно да остваре своје право прописано чланом 13. став 2.

Став 4. пропушта да одреди у ком року Министарство, на предлог Комисије, доноси одлуку којом одбацује пријаву.

Став 5. прописује да Министарство позива учесника да изврши допуну у року који се рачуна од дана пријема одлуке, али није јасно о којој одлуци је реч. Став 4. и став 6. предвиђају одлуку Министарства којом одбацује пријаву, али у фази поступка на коју се односи став 5. још увек нема никакве одлуке Министарства, имајући у виду да се позив Министарства не може сматрати одлуком.

Истовремено сматрамо рок од 8 дана од дана пријема овог акта Министарства непримерено дугим и проблематичним у смислу околности које се могу десити у вези са пријемом одлуке, те с обзиром на све неаведено, као и из потребе веће транспарентности поступка сматрамо да је потребно јасно предвидети да Министарство доноси одлуку којом утврђује да коверат „Подаци о понуђачу“ не садржи Уредбом прописане податке и позива учесника да изврши допуну у року од највише осам дана од дана објављивања одлуке Министарства на интернет страници овог органа.

Ставови 6, 7. као и став 4. пропуштају да одреде у ком року Министарство, на предлог Комисије, доноси одлуку којом одбацује пријаву.

Став 8. пропушта да одреди рок у којем Министарство на предлог Комисије доноси одлуку којом одобрава пријаву која испуњава одговарајуће услове.

Став 9. пропушта да одреди рок у којем Министарство на предлог Комисије доноси одлуку којом проглашава Поступак неуспешним.

Имајући у виду да је чланом 36. став 3. прописано објављивање одлуке о проглашењу поступка неуспешним, на интернет страници Министарства, даном доношења и достављање учеснику ове одлуке, у року од пет дана од дана доношења, те да се наведена обавеза Министарства односи само на конкретну одлуку, сматрамо да је потребно, у циљу веће транспарентности поступка и уважавања легитимног права учесника и јавности да буду упознати са током Поступка, предвидети и обавезу објављивања осталих одлука Министарства, предвиђених чланом 13, на интернет страници Министарства, као и достављање без одлагања учесницима, њиховим заступницима или пуномоћницима, оних одлука које се на њих односе. Ово стога што нема разлога посебно достављати одлуку о одбацивању пријаве или одлуке којоим се пријава одобрава и учеснику на кога се ова одлука не односи, већ је довољно објавити ове одлуке на интернет страници Министарства.

Фактори ризика: Недовољна транспарентност органа јавне власти, Правна празнина, Непостојање конкретних рокова, Непримерени рокови, Нејасне формулације, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

Допринос настанку ризика од корупције: Пропуштање прописивања обавезе обавештавања учесника, њихових заступника или пуномоћника о времену и месту отварања главног коверта и коверта са ознаком „Подаци о понуђачу“ ствара простор за обављање активности Комисије и Министарства у овој фази поступка јавног прикупљања понуда са јавним надметањем у нетранспарентном контексту и самим тим погодује коруптивним утицајима на чланове Комисије и Министарства да изврше злоупотребу службеног положаја. Овоме доприносе и нејасноће у погледу рокова предузимања појединих службених радњи и потребе тумачења појединих формулација. Недовољан приступ информацијама од јавног значаја погодује томе да би се особа заинтересована за добијање конкретних информација, могла послужити коруптивним методама ради долажења до тих информација, уместо да им приступи на начин већ одређен од стране органа јавне власти.

Препоруке: Прописати обавезу обавештавања учесника о датуму, времену и месту отварања главног коверта и коверта са ознаком „Подаци о понуђачу“.

Прописати у ставу 4. кратак рок у којем Министарство на предлог Комисије доноси одлуку којом одбацује пријаву.

Прописати у ставу 5. да „Уколико коверат „Подаци о понуђачу“ не садржи податке из члана 11. став 4. тач. 1), 2), 4) и 5) ове уредбе, Министарство на предлог Комисије доноси одлуку којом утврђује да наведени коверат не садржи Уредбом прописане податке и позива учесника да изврши допуну конкретних података у року од највише осам дана од дана објављивања ове одлуке Министарства на интернет страници Министарства.

Прописати у ставовима 6 и 7. кратак рок у којем Министарство на предлог Комисије доноси одлуку којом одбацује пријаву.

Прописати у ставу 8. рок у којем Министарство на предлог Комисије доноси одлуку којом одобрава пријаву.

Прописати у ставу 9. рок у којем Министарство на предлог Комисије доноси одлуку којом проглашава Поступак неуспешним.

Додати у члан 13. нови став 10. који ће гласити: „Министарство на својој интернет страници, даном доношења одлуке, објављује одлуке из ставова 4, 5, 6, 7 и 8 овог члана и без одлагања доставља учесницима, њиховим заступницима или пуномоћницима одлуке које се односе на њих.“

Члан 14.

Коверат са ознаком: „Понуда” отвара се само уколико Комисија одобри пријаву за учешће.

Комисија је дужна да најмање два радна дана пре дана одређеног за отварање Коверта са ознаком: „Понуда” обавести учесника чија је пријава одобрена, као и о датуму, времену и месту одржавања јавног надметања уколико има више одобрених пријава.

Учесник чија пријава је одобрена дужан је да присуствује отварању Коверта са ознаком „Понуда”. У супротном, сматраће се да је одустао од своје понуде и губи право на враћање депозита.

Отварање понуда је јавно и могу му присуствовати и друга заинтересована лица.“

Примедбе: Ставом 1. као услов за отварање конкретне коверте постављено је одобрење пријаве за учешће од стране Комисије. Ова одредба у супротности је са одредбом члана 13. став 8. који предвиђа да наведену одлуку доноси Министарство, на предлог Комисије.

Ставом 2. прописана је обавеза Комисије да обавести учесника чија пријава је одобрена али је изостављено да се одреди о чему га Комисија обавештава, те се поставља питање да ли га обавештава о одлуци Министарства којом одобрава пријаву за учешће, или о отварању Коверта или о оба.

Даље, став 2. предвиђа да је Комисија дужна да „најмање два радна дана пре дана одређеног за отварање Коверта ...“ обавести учесника. Овај рок сматрамо непримереним, имајући у виду да је код обавештавања битан на првом месту датум пријема обавештења, односно да није могуће са сигурношћу предвидети када ће субјекат бити обавештен. Останак у границама рока за обавештавање од „најмање два радна дана пре дана одређеног за отварање Коверта“ а имајући у виду различите начине експедовања обавештења, значило би да Комисија треба да предвиди колико је времена потребно од слања обавештења до пријема истог како би учесник био обавештен најмање два радна дана пре дана одређеног за отварање Коверта. Све наведено непотребно компликује поступање Комисије те сматрамо да би овај рок требало везати за други моменат. Такође, нејасно је зашто Комисија обавештава учесника о датуму, времену и месту одржавања јавног надметања уколико има више одобрених пријава, имајући у виду да спровођење или неспровођење јавног надметања (у случају када има више одобрених пријава) не зависи од броја одобрених пријава већ од броја понуда за које Комисија утврди да испуњавају прописане услове (члан 16 и члан 17.).

Имајући у виду наведено, као и могућност да одлуке о одобрењу појединих пријава (пре свега допуњених) буду донете различитих датума, потребно је да Комисија у року чији почетак ће се рачунати од дана објављивања на интернет страници Министарства последње одлуке Министарства из члана 13. став 8, обавести учеснике односно учесника чије су пријаве одобрене о датуму, времену и месту отварања Коверта са ознаком „Понуда“ при чему би саставни део овог обавештења било упозорење о последицама неприсуствовања отварању, прописаним чланом 14. став 3. и обавештење о могућности спровођења јавног надметања одмах након оцене понуда, у случају из члана 17. став 1.

Такође потребно је предвидети да се обавештење Комисије из става 2, објављује одмах на интернет страници Министарства и да се без одлагања ово обавештење доставља учесницима, њиховим заступницима или пуномоћницима. Ово решење сматрамо потребним како због ефикасног обавештавања учесника и повећања транспарентности поступка тако и због обавештавања других заинтересованих лица, како би могла да искористе своје право прописано чланом 14. став 4.

Фактори ризика: Сукобљене одредбе, Нејасне формулације, Непримерени рокови, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

Препоруке:

Став 1. треба да гласи:

„Коверат са ознаком „Понуда“ отвара се само уколико Министарство, у складу са чланом 13. став 8. одобри пријаву за учешће.

Предлог одредбе става 2:

„Комисија у року од два радна дана од дана објављивања на интернет страници Министарства последње објављене одлуке из члана 13. став 8. обавештава учесника, односно учеснике чије су пријаве одобрене о датуму, времену и месту отварања Коверта са ознаком „Понуда“, при чему саставни део овог обавештења чини упозорење о последицама неприсуствовања отварању, прописаним ставом 3. овог члана и обавештење о могућности спровођења јавног надметања одмах након оцене понуда, у случају из члана 17. став 1.

Ставови 3 и 4. остају непромењени.

Члан 15. став 6. и 7.

„Министарство доставља учеснику одлуку из става 5. овог члана.

Одлука из става 5. овог члана оглашава се на интернет страници Министарства.“

Примедбе: Указујемо на неадекватност термина „оглашава“ те потребу усклађивања са термином „објављује“ који користи како Уредба тако и Закон о приватизацији.

Поред наведеног, као и код члана 13. потребно је у циљу веће транспарентности поступка, односно рада Министарства као органа јавне власти и легитимне потребе приступа информацијама од јавног значаја, додати у члан 15. осим обавезе из става 7. која се односи само на одлуку из става 5. и обавезу објављивања на интернет страници Министарства одлуке из става 4. Имајући у виду да члан 36. став 2. већ садржи одредбу која се односи на сваку одлуку о проглашењу поступка неуспешним које Министарство доноси у току целог Поступка, непотребно је у члану 15. став 6 и 7. понављати да се одлука из става 5. доставља учеснику те да се „оглашава“ на интернет страници Министарства.

Фактори ризика: Недоследна употреба термина, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

Препоруке: Имајући у виду све наведено предлажемо да се норме става 6 и 7. обједине у нови став 6. следеће садржине:

„Министарство на својој интернет страници, даном доношења одлуке, објављује одлуку из става 4. овог члана и без одлагања је доставља учесницима, њиховим заступницима или пуномоћницима, на које се ова одлука односи.“

Члан 17. став 1.

„У случају да у Поступку учествују најмање два учесника за чије понуде Комисија утврди да испуњавају прописане услове, јавно надметање спроводи се одмах након оцене понуда.

Комисија, одмах по оцени понуда, издаје одобрење за учествовање на јавном надметању учесницима из става 1. овог члана.“

Примедба: Ако се упореде одредбе уредбе које се односе на јавно надметање може се утврдити да до јавног надметања долази само у случају из члана 17. став 1. Из наведеног разлога и отклањања могућих недоумица и различитих тумачења те имајући у виду детаљније примедбе, које ћемо на члан 17. дати у даљем тексту и то у склопу примедба на члан 19, потребно је изменити члан 17. став 1, како би се отклонили уочени фактори ризика.

Фактори ризика: Нејасне формулације, Сукобљене одредбе.

Препорука: У члану 17. став 1. изменити на следећи начин:

Јавно надметање спроводи се у случају да у Поступку учествује најмање два учесника за чије понуде Комисија утврди да испуњавају прописане услове.

Након став 1. додати нови став 2. који ће гласити:

„Јавно надметање се спроводи након оцене понуда и регистрације учесника у складу са одредбама члана 18. став 1. и члана 19. ове уредбе.“

Када је у питању став 3. предлажемо следећу одредбу:

„Комисија, одмах по оцени понуда, издаје одобрење за учествовање на јавном надметању учесницима из става 1. овог члана, коме претходи регистрација лица која ће учествовати на јавном надметању.“

Члан 19. ставови 1 и 2.

„Комисија два сата пре почетка јавног надметања започиње регистрацију учесника на месту одржавања Поступка.

Регистрација учесника завршава се десет минута пре почетка Поступка.

...“

Примедбе: Члан 2. став 1. одређује реч „Поступак“ као скраћеницу за поступак продаје капитала и имовине. Имајући у виду да Поступак не почиње регистрацијом учесника, већ регистрацији претходи низ других фаза Поступка, од којих је последња фаза оцене понуда, нејасна је одредба члана 19. став 2. којом је прописано да се регистрација учесника завршава „десет минута пре почетка Поступка“. Независно од реченог овакав начин одређивања почетка регистрације није примерен, имајући у виду да подразумева темпирање временског тренутка завршетка регистрације учесника у односу на почетак поступка.

Имајући у виду све наведено, претпостављамо да се у ставу 2. мислило на почетак поступка јавног надметања, као фазе Поступка која следи регистрацији учесника, те указујемо на обавезу доследне употребе термина којима се означавају исти појмови у целом тексту уредбе.

Даље се поставља питање смисла прописивања у члану 19. став 1. временског тренутка започињања регистрације одређивањем да је то „два сата пре почетка јавног надметања“. Ово нарочито имајући у виду да члан 18. став 1. већ одређује време почетка регистрације формулацијом „одмах након оцене понуда“ те није потребно и на овај начин одређивати почетак регистрације.

Истовремено члан 17. став 1. такође одређује да се јавно надметање спроводи одмах након оцене понуда, те постоји сукоб одредаба чланова 17. став 1. и 18. став 1.

Такође указујемо на то да члан 19. став 1. прописује да се регистрација врши на месту одржавања Поступка, што је с једне стране било непотребно прописивати имајући у виду да члан 18 став 1. прописује да се регистрација учесника обавља одмах након оцене понуда (те се подразумева да је у питању место оцене понуда) а с друге стране је неправилно, имајући у виду већ речено за термин „Поступак“.

С обзиром на наведено, потребно је јасно разликовати и разграничити три сукцесивне фазе Поступка: оцену понуда, регистрацију учесника и поступак јавног надметања при чему би се регистрација учесника обављала одмах након оцене понуда (као што је и предвиђено чланом 18. став 1, а поступак јавног надметања почињао би 10 минута након регистрације учесника, чиме би се на правиан начин формулисала идеја садашњег члана 19. став 2.

Фактори ризика: Недоследна употреба термина, Непримерени рокови, Сукобљене одредбе.

Препоруке: Предлажемо да се ставови 1 и 2. члана 19. споје у један став ове или сличне садржине:

„Јавно надметање почиње десет минута након регистрације учесника, на месту на којем се врши оцена понуда.“

Члан 20.

„Јавно надметање спроводи аукционар.“

Примедба: Члан 20. користи појам аукционара који Уредба не одређује, нити овај члан упућује на одговарајући пропис који дефинише овај појам. Имајући у виду наведено нејасно је да ли је аукционар један од чланова Комисије и који, или то може бити и неки други субјекат. С тим у вези, Уредба не одређује субјекта који бира аукционара, начин избора и критеријуме за избор конкретног субјекта за аукционара. Поред тога члан 20. пропушта да одреди улогу Комисије за време јавног надметања.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, Правна празнина, Нејасни управни поступци.

Допринос настанку ризика од корупције: Наведени фактори ризика доводе до потребе тумачења прописа који ће се примењивати на спровођење јавног надметања и давање дискреционог овлашћења овлашћеним лицима Министарства да изаберу правно односно физичко лице које ће спроводити поступак јавног надметања. С тим у вези могуће је извршење кривичног дела Злоупотреба службеног положаја.

Препорука: Дефинисати појам аукционара или упутити у члану 20. на пропис који дефинише овај појам. Одредити субјект који бира аукционара, на који начин и применом којих критеријума се врши избор аукционара, или упутити на одговарајући пропис којим је ово питање регулисано. Прецизирати, да јавно надметање спроводи аукционар у присуству Комисије, записничара и учесника на јавном надметању.

Члан 28. став 4 и 5.

„Након спроведеног јавног надметања, Комисија обавештава Министарство о учеснику који је истакао највишу понуду и учеснику који је истакао другу највишу понуду.

Министарство доноси одлуку којом проглашава за купца учесника који је истакао највишу понуду и проглашава учесника који је истакао другу највишу понуду.“

Примедбе: Члан 28. став 4. не предвиђа рок у којем Комисија обавештава Министарство. Такође, ради веће транспарентности Поступка потребно је предвидети да се записник о јавном надметању као и одлука Министарства из става 5. објављују на интернет страници Министарства.

Фактори ризика: Непостојање конкретних рокова, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

Препорука:

У став 1. унети обавезу објављивања записника, даном састављања, на интернет страници Министарства.

У став 4. унети да Комисија „без одлагања“ обавештава Министарство.

Након става 5. додати нови став 6. који гласи:

„Министарство на својој интернет страници одмах објављује одлуку из става 5. овог члана и без одлагања је доставља учесницима, њиховим заступницима или пуномоћницима, на које се ова одлука односи.“

Члан 29. став 1 и 2.

„Пре закључења уговора о продаји, Министарство прибавља од надлежне организације за спречавање прања новца мишљење о непостојању сметњи на страни проглашеног купца за закључење уговора.

Мишљење из става 1. овог члана доставља се најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева Министарства.“

Примедба: Сматрамо да би ради веће транспарентности Поступка требало чланом 29. предвидети и обавезу Министарства да објави на својој интернет страници прибављено мишљење о непостојању сметњи на страни проглашеног купца. Такође, члан 29. пропушта да одреди рок у којем Министарство подноси захтев надлежној организацији за спречавање прања новца за мишљење о непостојању конкретних сметњи.

Фактори ризика: Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја, Непостојање конкретних рокова.

Препорука:

У ставу 1. прописати рок у којем Министарство подноси захтев надлежној организацији за спречавање прања новца.

Став 2. допунити на следећи начин:

„Мишљење из става 1. овог члана доставља се најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева Министарства и Министарство га без одлагања објављује на својој интернет страници.“

Члан 33.

„Ако проглашени купац који је позван на закључење уговора не потпише уговор о продаји или не уплати продајну цену у складу са уговором о продаји, а било је других истакнутих понуда, уговор о продаји закључује се са учесником који је истакао другу највишу понуду по цени коју је тај учесник понудио у Поступку.“

Примедба: Понављамо примедбу изнету на члан 30 уредбе.

Фактори ризика: Недовољна транспарентност органа јавне власти, Недовољан приступ информацијама од јавног значаја.

Препорука: У члану 33. додати став 2. који треба да гласи:

„Министарство уговор из става 1. овог члана објављује на својој интернет страници даном закључења истог.“

Члан 36. став 2 и 3.

„Министарство може својом одлуком да поништи поступак у било које време, све до потписивања уговора о продаји.

Одлука о проглашењу поступка неуспешним, односно о поништењу поступка објављује се на интернет страници Министарства даном доношења и доставља учеснику у року од пет дана од дана доношења.“

Примедбе: Потребно је у члан 36. унети обавезу достављања не само учесницима, како је тренутно предвиђено већ учесницима, њиховим заступницима или пуномоћницима. Истовремено, став 2. одређује крајњи моменат након кога Министарство не може поништити поступак, али пропушта да одреди рок у којем Министарство, након настанка неког од разлога предвиђених чланом 36. став 1. мора да прогласи поступак неуспешним.

Препорука:

Имајући у виду наведено као и примедбе дате на члан 5. Уредбе ставови 2 и 3. члана 36. треба да гласе:

„Министарство својом одлуком проглашава поступак неуспешним одмах након сазанања за постојање неког од разлога предвиђених чланом 36. став 1, а најкасније до потписивања уговора о продаји.

Одлука о проглашењу поступка неуспешним, објављује се на интернет страници Министарства даном доношења и доставља учесницима, њиховим заступницима или пуномоћницима без одлагања.“

8. Уредба о поступању лица која обављају послове привременог заступника капитала у субјектима приватизације

Члан 3. став 1. тачка 1)

„У случају промене заступника капитала, новоименовани заступник капитала, након именовања, обавља следеће послове:

1) врши примопредају са претходним заступником капитала, сачињава записник о примопредаји, издаје налог органима управљања субјекта приватизације да се изradi ванредни попис и сачини извештај о пословању субјекта приватизације и о свему доставља доказ министарству надлежном за послове приватизације (у даљем тексту: Министарство);“

Примедба: Члан 3. став 1. тачка 1) прописује да новоименовани заступник капитала издаје налог органима управљања субјекта приватизације да се сачини извештај о пословању субјекта приватизације, али пропушта да одреди временски период пословања који ће бити обухваћен овим извештајем.

Фактор ризика: Правна празнина.

Препорука: Одредити период пословања субјекта приватизације који ће бити предмет извештаја органа управљања истог.

Члан 4. ст. 1. тачка 7)

“Заступник капитала, осим послова из чл. 2. и 3. ове уредбе, обавља и следеће послове:

...

„7) по потреби, обавља и друге послове.“

Примедба: Формулација тачке 7) је преширока, те у пракси доводи до потребе тумачења да ли је заступник капитала овлашћен да обавља одређени посао.

Фактор ризика: Непрецизне формулације.

Допринос настанку ризика од корупције: Могућност различитог тумачење ове норме, ствара простор за коруптивни утицај на лице које врши тумачење, да исто изврши у складу са појединачним интересима, те с тим у вези може доћи до злоупотребе службеног положаја.

Препорука: Прецизирати да заступник капитала по потреби, обавља и друге послове „у вези са окончањем поступка приватизације“.

Члан 6.

„Ради припреме и подношења извештаја Министарству о пословању и стању имовине субјекта приватизације, заступник капитала непосредно ангажује стручна лица која су запослена у субјекту приватизације.

Уколико заступник капитала не може ангажовати стручна лица на начин предвиђен ставом 1. овог члана, заступник капитала може ангажовати и лица изван субјекта приватизације која имају овлашћења и/или лиценце за обављање одговарајућих послова, на терет трошкова субјекта приватизације.“

Примедбе: Члан 6. став 1. нејасан је у погледу тога на који извештај се односи, имајући у виду да га именује као „извештај о пословању и стању имовине“, те да с друге стране члан 5. у ставу 1. тачка 5) користи назив „месечни извештај о стању имовине и пословању субјекта приватизације“. Имајући у виду недоследност у именовању ових извештаја а нарочито чињеницу да члан 5. предвиђа и друге извештаје који би се такође могли подвести под формулацију извештаја на који се односи члан 6. став 1. потребно је прецизирати на припрему и подношење ког извештаја се односи члан 6.

Такође, став 2. нејасан је у погледу критеријума којима се заступник капитала води приликом доношења одлуке о томе да није могуће ангажовати стручна лица запослена у субјекту приватизације, те је у ову одредбу потребно унети одговарајуће разлоге за ангажовање стручних лица изван субјекта приватизације. У циљу транспарентног поступања заступника капитала потребно је ове разлоге навести у одговарајућем извештају који се подноси Министарству.

Истовремено став 2. одређује да ће се ангажовати „лица изван субјекта приватизације која имају овлашћења и/или лиценце за обављање одговарајућих послова“ али пропушта да одреди у ком поступку и на који начин ће се конкретна лица ангажовати.

С тим у вези, употреба везника „и“ у формулацији „може ангажовати и лица изван субјекта приватизације“, сугерише да у исто време могу бити ангажована како стручна лица запослена у субјекту приватизације тако и лица изван субјекта приватизације, те је потребно у одредбу става 2. унети и формулацију која се односи на немогућност ангажовања стручних лица у броју потребном за припрему и подношење извештаја.

Фактори ризика: Недоследна употреба термина, Мањкаве одредбе о упућивању, Непрецизне формулације, Недовољна транспарентност органа јавне власти, Нејасни управни поступци, Успостављање права уместо обавезе.

Допринос настанку ризика од корупције: Постојање наведених фактора ризика доводи до потребе тумачење члана 6. и тиме до могућих коруптивних утицаја на лице које ће тумачење вршити. Као најважнији, издваја се ризик од анагажовања стручних лица у ситуацији када њихово ангажовање није потребно, као и њихово ангажовање у броју који премашује стварне потребе припреме и подношења одговарајућег извештаја, чиме се наноси материјална штета субјекту приватизације, на чији терет увећани трошкови иду. Такође, омогућује се да као стручна лица буду ангажована лица која су на неки начин повезана са субјектом који доноси одлуку о њиховом ангажовању или субјектом који врши утицај на доношење одлуке о ангажовањ конкретног лица. Имајући у виду наведено као најважнији фактори ризика јављају се Злоупотреба службеног положаја, Трговина утицајем, Давање мита и Примање мита.

Препоруке: Прецизирати одредбу става 1. у циљу појашњења на који извештај односно извештаје се иста односи.

Изменити одредбу става 2. на следећи или сличан начин: „Уколико заступник капитала не може ангажовати стручна лица на начин предвиђен ставом 1. овог члана или их не може ангажовати у броју потребном за припрему и подношење извештаја о пословању и стању имовине субјекта приватизације, из разлога што у субјекту приватизације нема или нема довољно запослених стручних лица односно лица која имају овлашћења и/или лиценце за обављање одговарајућих послова, или се ова лица не

могу ангажовати из других оправданих разлога, заступник капитала ангажује, изван субјекта приватизације, лица која имају потребна овлашћења и/или лиценце, на терет трошкова субјекта приватизације.“

Након став 2. додати став 3. у којем ће бити предвиђена обавеза заступника капитала да разлоге из става 2. наведе у извештају из става 1.

Предвидети поступак и критеријуме за ангажовање стручних лица изван субјекта приватизације.

9. Уредба о поступку контроле извршења уговорних обавеза купца из уговора о продаји капитала или имовине

Члан 5.

„Комисија за контролу извршења обавеза купца, односно стратешког инвеститора из закључених уговора у поступку приватизације (у даљем тексту: Комисија), доноси одлуке о испуњености обавеза купца, одлуке о остављању накнадног рока за извршење уговорних обавеза купца, одлуке о раскиду уговора о продаји, одлуке о давању сагласности по захтеву купца, као и друге одлуке.

Одлуку Комисије купцу и субјекту приватизације доставља Министарство.“

Примедба: Сматрамо да је у циљу веће транспарентности поступка контроле извршења уговорних обавеза купца из уговора о продаји капитала или имовине, потребно предвидети да се одлуке из члана 5. став 1. јавно објављују.

Фактор ризика: Недовољна транспарентност органа јавне власти

Препорука: Након члана 14. додати нови члан 15. следеће садржине:
„Све одлуке Комисије предвиђене овом уредбом, објављују се на интернет страници Министарства у року од три дана од дана доношења одлуке.“

Члан 15.

„После спроведене контроле извршења уговорних обавеза купца из уговора о продаји, Министарство сачињава извештај о извршавању уговорних обавеза.

Извештај из става 1. овог члана садржи податке о извршењу уговорних обавеза, а нарочито:

1) уводни део – основни подаци о субјекту приватизације (назив, матични број, регистрована делатност, структура капитала, број запослених); основни подаци о купцу (име или назив купца, матични број); подаци о уговору о продаји (датум закључења уговора и датум наступања одложеног услова); датуме одлука о предузетим мерама према купцу;

2) основ вршења контроле (контрола по доспећу уговорних обавеза или контрола поступања купца у накнадном року);

3) текст одредбе уговора о продаји, опис извршења и мишљење овлашћеног ревизора и Министарства о извршењу сваке уговорне обавезе, са предлогом мера;

4) спецификацију документације на основу које је сачињен извештај из става 1. овог члана. „

Примедба: Као и у случају члана 5. сматрамо да је у циљу повећања транспарентности поступка контроле извршења уговорних обавеза купца из уговора о продаји капитала или имовине а имајући у виду право јавности да буде упозната и са резултатима спроведене приватизације, потребно предвидети обавезу јавног објављивања извештаја из члана 15. став 1.

Фактор ризика: Недовољна транспарентност органа јавне власти.

Препорука: Након члана 15. додати нови члан 16. који ће гласити:
„Извештај из члана 15. став 1. ове уредбе, објављују се на интернет страници Министарства у року од три дана од дана сачињавања истог.“

III Закључци

Када су у питању недостаци анализираних прописа који представљају факторе ризика од корупције, Агенција је поред Недовољне транспарентности органа јавне власти и Недовољног приступа информацијама од јавног значаја, као фактора ризика који представљају фокус анализе као најзначајније утврдила следеће факторе ризика: Непрецизне формулације, Двосмислене формулације, Нејасне формулације, Недоследну употреба термина, Употребу недефинисаних појмова, Правне празнине, Мањкаве одредбе о упућивању, Сукобљене одредбе, Нејасне управне поступке, Дискрециони основ за одлучивање, Успостављање права уместо обавезе, Неоправдане изузетке од остваривања права/вршења надлежности, Непостојање конкретних рокова, Непримерене рокове, као и Повреду интереса непримерено јавном интересу.

С обзиром на наведено, Агенција је у анализи указала на најважније ризике од корупције до којих уочени фактори ризика могу довести, међу којима су најчешћи и најважнији: Злоупотреба службеног положаја, Примање мита, Давање мита и Трговина утицајем.

Имајући у виду наведено Агенција закључује да анализирани подзаконски акти Закона о приватизацији садрже недостатке који могу и морају бити исправљени, у циљу веће транспарентности и приступа информацијама од јавног значаја у предметној области. При томе, као што је речено у уводном делу анализе, говоримо о транспарентности у ширем значењу тог појма. У том смислу измене, предложене конкретним препорукама Агенције, потребно је унети не само у циљу формалног омогућавања или поједностављења учесницима поступка и заинтересованим лицима да се упознају са током конкретне приватизације, већ и у циљу суштинског омогућавања наведеног. Уношењем у анализиране акте измена које ће ове акте и самим тим читав поступак приватизације учинити разумљивим, јасним, регулисаним на целовит начин, односно једном речју правно кохерентним и приступачним јавности, ствара се здрав основ за суделовање свих субјеката у поступку приватизације и даје се или увећава могућност да остваре своја права и испуне своје обавезе које из њега проистичу.

Истовремено, поред могућности утицаја на ниво остваривања права и обавеза субјеката приватизације и заинтересованих лица, откривени фактори ризика представљају и додатну опасност. У питању је опасност од извршења конкретних кривичних дела, формулисаних у анализи у виду ризика од корупције, до којих постојање фактора ризика у конкретном случају може довести.

Имајући у виду обе наведене опасности, несумњив је значај измене постојећег подзаконског правног оквира Закона о приватизацији, те у том смислу предлажемо отклањање уочених недостатака.

ДИРЕКТОР

Драган Сикимић