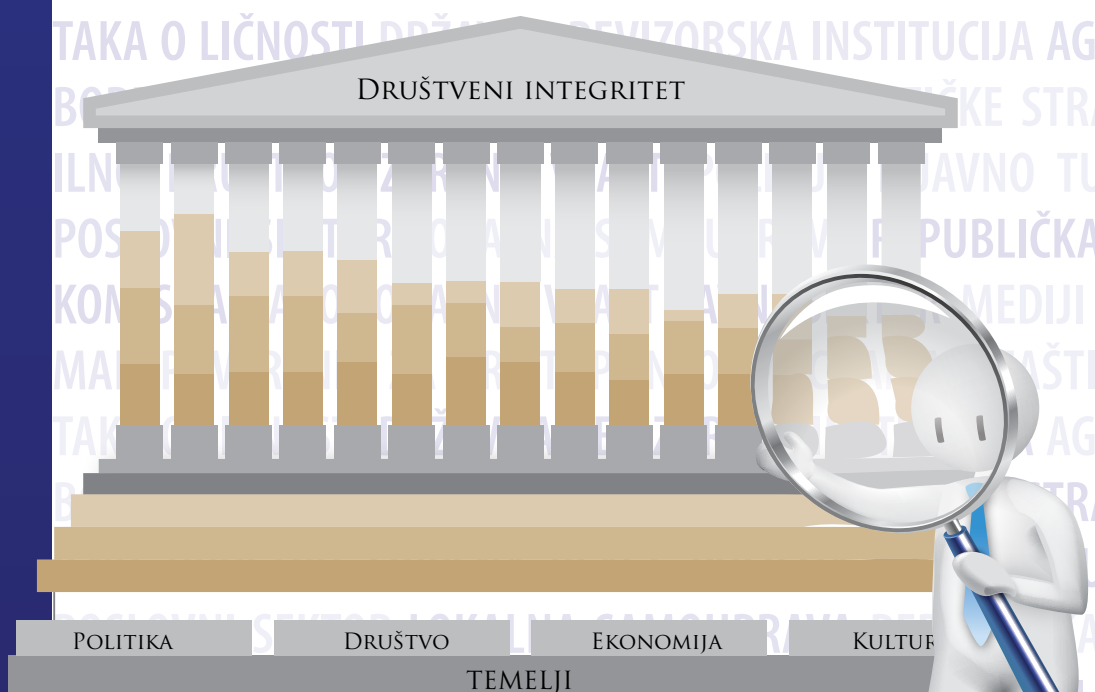




Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

OMBUDSMAN POVERENIK ZA PRISTUP INFORMACIJAMA I ZAŠTITU
PODATAKA O LIČNOSTI DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA AGENCIJA
CIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE PRAVOSUĐE POLITIČKE STRANKE
CIVILNO DRUŠTVO IZVRŠNA VLAST POLICIJA I JAVNO TUŽILAŠTVO
POSLOVNI SEKTOR LOKALNA SAMOUPRAVA REPUBLIČKA IZBORNA
KOMISIJA ZAKONODAVNA VLAST JAVNI SEKTOR MEDIJI OMBUDSMAN
POVERENIK ZA PRISTUP INFORMACIJAMA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI



PROCENA SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA U SRBIJI

PROCENA SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA

SRBIJA 2011



Transparentnost Srbija

Beograd

www.transparentnost.org.rs

Ova publikacija je rezultat projekta Sistem društvenog integriteta (National Integrity System). Mehanizam procene društvenog integriteta razvio je Transparency International. Prenošenje publikacije u celosti, ili njenih delova, dozvoljeno je pod uslovom da je jasno naznačeno da je izvor Transparency International, odnosno Transparentnost Srbija, i pod uslovom da se reprodukcija, bilo delovi ili celina, ne prodaju, izuzev ako su inkorporirani u drugi rad.

© 2011 Transparency Serbia

Napomena

Autori su se trudili da potvrde tačnost podataka sadržanih u ovoj analizi. Svi podaci su provereni zaključno sa septembrom 2011. I pored toga, Transparentnost Srbija ne snosi odgovornost za posledice upotrebe podataka u druge svrhe ili u drugom kontekstu.

Ova publikacija je načinjena uz podršku Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji i Fonda za otvoreno društvo Srbija. Za sadržaj publikacije odgovara isključivo Transparentnost Srbija i ne može se na bilo koji način smatrati da odražava stavove Evropske unije i Fonda za otvoreno društvo.

I UVODNE INFORMACIJE

Transparency International (TI) je međunarodna globalna neprofitna nevladina organizacija angažovana u oblasti povećanja odgovornosti javne vlasti i suzbijanja korupcije. Preko blizu sto ogranaka u svetu i međunarodni sekretarijat u Berlinu, TI deluje, kako na nacionalnom tako i na internacionalnom nivou. U međunarodnoj areni, TI radi na podizanju svesti o štetnim efektima korupcije, zagovara reformu javnih politika, radi na primeni multilateralnih konvencija i prati postupanje vlada, korporacija i banaka u skladu sa tim konvencijama.

Transparentnost-Srbija je nestranačka, nevladina i neprofitna organizacija usmerena na borbu protiv korupcije u Srbiji. Najvažniji cilj koji Transparentnost Srbija želi da ostvari jeste povećanje transparentnosti rada državnih organa, kao način da se spreči zloupotreba javnih ovlašćenja u privatne svrhe. Transparentnost-Srbija deo je mreže nacionalnih ogranaka organizacije Transparency International i priznati zastupnik te organizacije u Republici Srbiji.

Izdavač:

Transparentnost Srbija
Glavni istraživač i autor
Nemanja Nenadić, Transparentnost Srbija

Koordinator projekta

Bojana Medenica, Transparentnost Srbija

Kontrola kvaliteta

PhD Finn Heinrich & PhD Suzanne Mulcahy, Transparency International

Zahvalnost

Dugujemo zahvalnost svima koji su doprineli radu na ovom izveštaju, posebno onima koje je istraživačkim tim intervjuisao (neki sagovornici su želeli da ostanu anonimni); Savetodavnom odboru, čiji su doprinos i podrška bili neprocenjivi a naročito g. Zlatku Miniću za pomoć u prikupljanju podataka; i našim kolegama u Sekretarijatu TI za pomoć u koncipiranju projekta i metodologije.

Članovi Savetodavnog odbora:

1. Zagorka Golubović, profesor, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu
2. Marko Paunović, izvršni direktor, Centar za liberalno-demokratske studije
3. Srđan Korać, saradnik, Centar za bezbednosne studije
4. Čedomir Čupić, predsednik Odbora, Agencija za borbu protiv korupcije
5. Slobodan Bošković, pomoćnik ministra, Ministarstvo pravde
6. Veljko Odalović, generalni sekretar, Narodna skupština
7. Olgica Miloradović, zamenik republičkog javnog tužioca, Republičko javno tužilaštvo
8. Dražen Maravić, šef Biroa za međunarodnu saradnju i evropske integracije, MUP Srbije

9. Saša Janković, zaštitnik građana, Zaštitnik građana
10. Đorđe Staničić, generalni sekretar, Stalna konferencija gradova i opština
11. Zlatko Minić, zamenik glavnog urednika, Novinska agencija Beta
12. Dejan Trifunović, član, Privredna komora Srbije
13. Rodoljub Šabić, poverenik, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti
14. Mirjana Cvetković, pravni savetnik, Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji
15. Gordana Arackić, pravni savetnik, Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji
16. Nadia Ćuk, zamenica specijalnog predstavnika Generalnog sekretara Saveta Evrope, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu
17. Jadranka Jeliničić, izvršna direktorka, Fond za otvoreno društvo Srbije
18. Svetlana Zorbić, nacionalni pravni savetnik, Misija OEBS-a u Srbiji
19. Marijana Trifunović, nezavisni konsultant
20. Velibor Popović, direktor programa, Misija UNDP u Srbiji
21. Maja Bobić, generalni sekretar, Evropski pokret u Srbiji
22. Miodrag Majić, sudija, Apelacioni sud u Beogradu
23. Dana Džunić, šef finansija, Demokratska stranka
24. Tamara Trišić, sekretar, Demokratska stranka
25. Marko Milutinović, član izvršnog odbora, Demokratska stranka Srbije
26. Zorana Mihajlović, Srpska napredna stranka

Spisak intervjuisanih:

1. Georgije Marić, bivši sekretar Narodne skupštine
2. Radojko Obradović, narodni poslanik
3. Čedomir Čupić, predsednik Odbora Agencije za borbu protiv korupcije
4. Zlata Đorđević, urednik u Novinskoj agenciji Beta
5. Mirjana Radaković, pomoćnik generalnog sekretara Narodne skupštine
6. Jorgovanka Tabaković, narodna poslanica
7. Dejan Vuk Stanković, politički analitičar
8. Zoran Stoilković, politički analitičar
9. Miloš Todorović, zamenik generalnog sekretara Vlade Srbije
10. Rodoljub Šabić, Poverenik za informacije od javnog značaja
11. Slobodan Homen, državni sekretar u Ministarstvu pravde
12. Dragana Boljević, predsednica Društva sudija Srbije
13. Vida Petrović Škero, sudija Vrhovnog kasacionog suda
14. Vesna Dabić, portparol Upravnog suda
15. Milan Marković, ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu
16. Njegoš Potežica, predsednik Sindikata uprave
17. Blaža Marković, predstavnik Nezavisnog policijskog sindikata
18. Goran Ilić, zamenik republičkog javnog tužioca i predsednik Udruženja tužilaca Srbije
19. Boža Prelević, advokat, bivši sudija i bivši ministar unutrašnjih poslova
20. Predrag Gagić, predsednik Republičke izborne komisije
21. Veljko Odalović, sekretar Republičke izborne komisije i sekretar Narodne skupštine

22. Marko Blagojević, predstavnik nevladine organizacije specijalizovane za praćenje izbora i izbornih aktivnosti CESID
23. Đorđe Vuković, predstavnik nevladine organizacije specijalizovane za praćenje izbora i izbornih aktivnosti CESID
24. Saša Janković, zaštitnik građana
25. Ljubica Nedeljković, zamenica predsednika Saveta Državne revizorske institucije
26. Zlatko Minić, član Odbora Agencije za borbu protiv korupcije
27. Saša Trifunović, novinar
28. Zdenka Kovacević, NVO Sretenje
29. Aleksandar Bratković, NVO Centar za razvoj nevladinog sektora
30. Zoran Gavrilović, NVO Birodi
31. Pavle Dimitrijević, NVO Birodi
32. Dragoljub Rajić, predstavnik Unije poslodavaca Srbije
33. Milan Parivodić, bivši ministar za ekonomske odnose sa inostranstvom
34. Vojislav Stevanović, urednik u Ekonomist magazinu
35. Miroslav Bojčić, investicioni savetnik
36. Stanojla Mandić, zamenica poverenika za informacije od javnog značaja
37. Đorđe Staničić, generalni sekretar, Stalna konferencija gradova i opština
38. Mirjana Stanković, direktor u Development Consulting Group
39. Miloš Mojsilović, odeljenje za prevenciju, Agencija za borbu protiv korupcije
40. i mnogi drugi koji su tražili da budu anonimni.



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

Ova publikacija je načinjena uz podršku Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji i Fonda za otvoreno društvo Srbija. Za sadržaj publikacije odgovara isključivo Transparentnost Srbija i ne može se na bilo koji način smatrati da odražava stavove Evropske unije i Fonda za otvoreno društvo.

SADRŽAJ

I Uvodne informacije	1
AKRONIMI I SKRAĆENICE	5
II. O PROCENI SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA	7
2.1. Uvod	7
2.2. Cilj procene	7
2.3. Stubovi, indikatori i varijable	7
2.4 Sistem ocenjivanja	8
2.5 Konsultativni pristup i potvrđivanje nalaza	9
2.6 Koncept i istorija NIS-a	9
III Rezime	11
IV Pregled stanja u Srbiji – temelji Sistema društvenog integriteta	17
4.1 Političko – institucionalni temelji	17
4.2 Socijalno - politički temelji	18
4.3 Društveno – ekonomski temelji	19
4.4 Socijalno – kulturni temelji	20
V Stanje korupcije	23
VI Antikorupcijske aktivnosti	25
VII Sistem društvenog integriteta	27
7.1. ZAKONODAVNA VLAST	29
7.2. IZVRŠNA VLAST	47
7.3. PRAVOSUĐE	67
7.4. JAVNI SKETOR	89
7.5. ORGANI GONJENJA	111
7.6. REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA	133
7.7. OMBUDSMAN	149
7.8. DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA	169
7.9. AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	189
7.10. POLITIČKE PARTIJE	207
7.11. MEDIJI	225
7.12. CIVILNO DRUŠTVO	243
7.13. POSLOVNI SEKTOR	261
7.14. POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI	281
7.15. LOKALNA SAMOUPRAVA	297
VIII Zaključak	319
IX Bibliografija	333

AKRONIMI I SKRAĆENICE

ANEM	Asocijacija nezavisnih elektronskih medija
APR	Agencija za privredne registre
AZBK	Agencija za borbu protiv korupcije
BDP	Bruto domaći proizvod
BEEPS	Istraživanje o poslovnom okruženju i rezultatima preduzeća (Business Environment and Enterprise Performance Survey)
BIA	Bezbednosno informativna agencija
BIRN	Balkanska istraživačka mreža (Balkan Investigative Reporting Network)
CESID	Nevladina organizacija Centar za slobodne izbore i demokratiju
CPI	Indeks percepcije korupcije (Corruption Perception Index)
DRI	Državna revizorska institucija
DS	Demokratska stranka
DSS	Demokratska stranka Srbije
DVT	Državno veće tužilaca
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
GCB	Globalni barometar korupcije (Global Corruption Barometer)
GRECO	Grupa zemalja Saveta Evrope protiv korupcije (Group of States against Corruption of the Council of Europe)
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (International Organization of Supreme Audit Institutions)
ISA	Međunarodni standardi revizije (International Standards on Auditing)
KZ	Krivični zakonik
LAF	Lokalni antikorupcijski forum
LSV	Liga socijaldemokrata Vojvodine
MSP	Mala i srednja preduzeća
NIP	Nacionalni investicioni plan
NIS	Sistem društvenog integriteta (National Integrity System)
NUNS	Nezavisno udruženje novinara Srbije
NVO	Nevladina organizacija
OCD	Organizacija civilnog društva
ODIHR	Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (Office for Democratic Institutions and Human Rights of Organization for Security and Co-operation in Europe)
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PKS	Privredna komora Srbije
PTT	Javno preduzeće Pošta Srbije
RIK	Republička izborna komisija
RJT	Republički javni tužilac
RRA	Republička radiodifuzna agencija
RTS	Radio-televizija Srbije
SBPOK	Služba za borbu protiv organizovanog kriminala
SE	Savet Evrope
SES	Socijalno-ekonomski savet

SIGMA	Podrška za unapređenje uprave, zajednička inicijativa OECD-a i EU (Support for Improvement in Governance and Management)
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština
SPS	Socijalistička partija Srbije
SRS	Srpska radikalna stranka
TAIEX	Tehnička pomoć i razmena informacija (Technical Assistance and Information Exchange), instrument Direktorata za proširenje EU
TI	Transparency International
TS	Transparentnost Srbija
UJN	Uprava za javne nabavke
UJT	Udruženje javnih tužilaca
UNDP	Program za razvoj Ujedinjenih nacija (United Nations Development Program)
UNODC	Kancelarija UN za drogu i kriminal (United Nations Office on Drugs and Crime)
UNS	Udruženje novinara Srbije
VSS	Visoki savet sudstva
ZKP	Zakon o krivičnom postupku

II. O PROCENI SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA

2.1. Uvod

Korupcija je ozbiljan problem u Srbiji na koji ukazuju međunarodni činiooci, kao što to čini EU u redovnim izveštajima o napretku Srbije u evropskim integracijama, ali i domaći zvaničnici – borba protiv korupcije je jedan od proklamovanih ciljeva u ekspezeima svih premijera u poslednjoj deceniji, a učinak na tom planu je nezaobilazan deo svih političkih, a naročito predizbornih polemika. U političkoj debati i nastojanju da se formalno ispune postavljeni evropski standardi često se gubi iz vida da su institucije društva i ostvarivanje njihovog antikorupcijskog potencijala ključ za dugotrajno i održivo suzbijanje korupcije.

Zbog toga je analiza NIS izuzetno značajna kao nepristrasna stručna procena ranjivosti institucija društva ali i procena njihovih mogućnosti da se sa korupcijom izbore.

Projekat Procena sistema društvenog integriteta u Srbiji (National Integrity System Assessment for Serbia - NIS) omogućen je zahvaljujući podršci Delegacije EU u Srbiji i Fonda za otvoreno društvo.

2.2. Cilj procene

NIS nije procena delotvornosti pojedinih delova sistema niti procena nivoa korupcije u njima. Ako, međutim, u tim delovima sistema nema odgovarajućih pravila ili propisa, ako ih karakteriše neodgovarajuće ponašanje, korupcija će se lakše razviti. Takođe, ukoliko institucije nemaju kapaciteta, odgovarajuće programe i pravila, neće moći da ispune svoju ulogu u borbi protiv korupcije. Zbog toga je najčešći krajnji cilj sprovođenja procene NIS sakupljanje podataka koji se mogu koristiti za specifične inicijative za javno zagovaranje i reformu javnih politika.

Transparency International je razvio NIS kao deo holističkog pristupa borbi protiv korupcije. Nalazi NIS-a ukazuju na specifične slabosti u sistemu integriteta, ali i na najbolje prakse. Procena NIS može se koristiti kao sredstvo monitoringa za ocenu ukupnog napretka ili nazatka celokupnog sistema integriteta ili pojedinih institucija/stubova.

Kako bi se obezbedila efikasna veza između procene i reforme javnih politika, procena NIS se zasniva na participativnom pristupu, pružajući mogućnost svim zainteresovanim stranama da iznesu svoj stav i da se uključe u sprovođenje projekta.

2.3. Stubovi, indikatori i varijable

Procena NIS je analiza koja se zasniva na kombinovanju istraživanja propisa i drugih dokumenata, sekundarnih izvora (istraživanja, izveštaji, publikacije, novinski članci) i direktnih intervju sa zainteresovanim stranama, udeonicima i stručnjacima. Za svaki stub rađeno ja više intervju, kako sa predstavnicima same institucije, tako i sa stručnjacima koji poznaju njen rad, ali dolaze spolja. Analize predstavljaju odgovor na glavna pitanja, a bazirane su na potpitanjima, koja su utvrđena na osnovu međunarodnih iskustava, postojećih mehanizama za procenu pojedinih stubova, iskustva TS i TI pokreta i na osnovu sugestija stručnjaka.

U slučaju Srbije, NIS se sastoji od analize 15 funkcionalnih stubova sistema integriteta. Pojedini stubovi obuhvataju više institucija koje imaju istu ili sličnu ulogu (stub „Organi gonjenja“ uključuje policiju i tužilaštvo), dok se u okviru pojedinih stubova nalazi ogroman broj pojedinačnih institucija i/ili organizacija („Lokalna samouprava“, „Civilno društvo“).

Kako bi se predstavio i faktor konteksta u kome se vrši procena, evaluacija uključuje i kratku analizu ukupnih političkih, socijalnih, ekonomskih i kulturnih uslova, odnosno „temelja“ na koje se stubovi oslanjaju.

Stubovi sistema su:

1. Zakonodavna vlast
2. Izvršna vlast
3. Pravosuđe
4. Javni sektor
5. Organi gonjenja (policija i tužilaštvo)
6. Republička izborna komisija
7. Ombudsman (Zaštitnik građana)
8. Državna revizorska institucija
9. Agencija za borbu protiv korupcije
10. Političke stranke
11. Mediji
12. Civilno društvo
13. Poslovni sektor
14. Poverenik za informacije od javnog značaja
15. Lokalna samouprava

Istraživanje ocenjuje glavne državne institucije i nedržavne aktere sa stanovišta (1) njihovog kapaciteta – stvarnog učinka institucija, (2) njihovog sistema upravljanja i procedura, uz fokus na tri osnovna elementa, presudna da se spreči korupcija unutar institucije – transparentnost, odgovornost i integritet i (3) njihovu ulogu u ukupnom sistemu integriteta – uz fokusiranje na individualnu ulogu svake pojedinačne institucije, kao što je, na primer, istraživačko novinarstvo povezano sa korupcijom za stub „Mediji“ ili uključenost u antikorupcijske inicijative za stub „Poslovni sektor“.

Svaka varijabla se meri preko zajedničkih indikatora. Procena u većini slučajeva uključuje i analizu pravnog okvira i analizu aktuelne prakse, i na taj način otkriva eventualni jaz između formalnih odredbi i stvarnosti „na terenu“.

Varijabla	Indikatori
Kapacitet	Resursi Nezavisnost
Upravljanje	Transparentnost Odgovornost Integritet
Uloga	Od 1 do 3 indikatora, specifična za svaki stub

2.4 Sistem ocenjivanja

NIS analiza je kvalitativna procena. Međutim, za svaki od stubova, kao i za sve indikatore u okviru pojedinačnog stuba, postoje numeričke ocene kako bi se lakše sagledale ključne slabosti unutar celog sistema i unutar svakog pojedinačnog stuba.

Svi elementi su prvo ocenjeni ocenama od 1 do 5, u skladu sa metodologijom kakvu propisuje TI, a potom su ove ocene pretvorene u skalu od 0 do 100, gde minimalna ocena 1 korespondira

oceni 0, a maksimalnih 5 oceni 100.

Na ovaj način su ujednačene sve ocene unutar sistema i unutar stubova – po indikatorima, kao i u okviru samih indikatora, kroz odnos između propisa i prakse, tako da je moguće jednostavno, jasno i pregledno poređenje.

Zahvaljujući ovakvom metodu ocenjivanja uvedena je dodatna dimenzija – prostor za izgradnju i jačanje stubova, što predstavlja razliku trenutne ocene i maksimalne ocene 100.

2.5 Konsultativni pristup i potvrđivanje nalaza

Konsultativni pristup radu na NIS odvijao se na dva nivoa. TS je formirala Savetodavni odbor čiji su članovi bili visoki predstavnici institucija ili drugi istaknuti stručnjaci za oblasti obuhvaćene istraživanjem i brojao je ukupno 26 članova. Uloga savetodavnog odbora bila je da:

- pregleda NIS izveštaj i pruži komentare
- validira date ocene
- prisustvuje NIS radionici i završnoj konferenciji i na taj način doprinese promociji rezultata

Odbor se sastajao 27. septembra 2010. i 18. marta 2011. Odbor je u početnoj fazi ukazao na dodatne oblasti koje treba obuhvatiti NIS analizom, pa su pored 13 stubova koji su obuhvaćeni NIS istraživanjem u svakoj zemlji, u analizu za Srbiju uključeni i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti kao i Lokalna samouprava. Odbor je takođe izneo mišljenje o preliminarnim nalazima i dao sugestije u pogledu preporuka za završni izveštaj.

Drugi nivo konsultativnog pristupa ogleda se u činjenici da su predstavnici svih institucija bili direktno uključeni, kroz intervju, odnosno, da su imali priliku da iznesu svoje stavove koji su postali sastavni deo analize. Takođe, predstavnici institucija obuhvaćenih NIS istraživanjem učestvovali su i na završnoj konferenciji i predstavljanju NIS izveštaja i preporuka, koja je održana u Beogradu, 13. septembra 2011. Ova konferencija je pomogla da se dodatno uredi izveštaj, posebno u delu koji se tiče preporuka. Konačni izveštaj je pregledan i podržan od strane Sekretarijata TI u vezi sa primenom metodologije istraživanja.

2.6 Koncept i istorija NIS-a

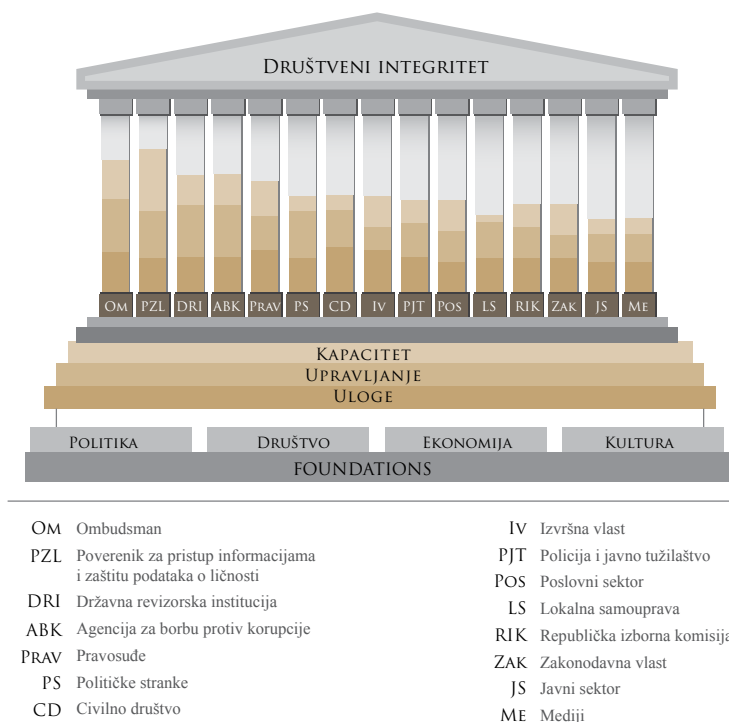
Koncept „Sistema društvenog integriteta“ (National Integrity System) nastao je u pokretu Transparency International 1990-tih godina kao jedno od osnovnih oruđa TI za borbu protiv korupcije, odnosno za njeno sprečavanje. Prvi put se pojavio u Antikorupcijskom priručniku (TI Sourcebook), u pokušaju da se okupe akteri i institucije ključni za borbu protiv korupcije u zajedničkom analitičkom okviru, pod nazivom „Sistem društvenog integriteta“. Početni pristup podrazumevao je organizovanje radionica društvenog integriteta kako bi se okvir sproveo u praksi. Naglasak na integritetu slao je pozitivnu poruku da se korupcija može savladati ako se uspostavi integritet u svim relevantnim aspektima javnog života. Početkom 2000-tih, TI je razvila osnovnu metodologiju za istraživanje najvažnijih karakteristika NIS-a u zemljama širom sveta, kroz analitički pristup, napuštajući koncept radionica društvenog integriteta. Metodologija je dodatno unapređena 2008. godine, dodavanjem dva ključna elementa – sistema ocenjivanja i konsultativnog elementa, preko savetodavnih odbora. Radionice društvenog integriteta tada su ponovo vraćene u metodologiju izrade procene.

I dok konceptualni temelj NIS-a potiče iz Antikorupcijskog priručnika TI (TI Sourcebook), u NIS je danas utkano iskustvo iz obimne akademske i političke literature o antikorupcijskoj teoriji i praksi. Istraživački pristup proceni NIS-a je integralni deo Transparensijevog spektra istraživačkih oruđa i mehanizama za merenje korupcije i procenu antikorupcijskih napora i aktivnosti. Predstavljajući

sveobuhvatnu, detaljnu analizu stanja i dijagnozu glavnih institucija u zemlji, cilj NIS-a je da pruži osnovu za akcije javnog zagovaranja za promenu i poboljšanje antikorupcijskih mehanizama i rezultat koje oni daju. NIS je komplementaran sa drugim TI oruđima i mehanizmima, koji su više usmereni ka podizanju pažnje javnosti o korupciji i njenim posledicama, kroz globalno rangiranje (Indeks percepcije korupcije CPI, Indeks davalaca mita - Bribe Payers Index BPI) ili kroz prenošenje iskustava i stavova javnosti (Globalni barometar korupcije). Pored toga, NIS kroz svoj pristup ispunjava prazan prostor na polju međunarodne procene upravljanja u pojedinačnoj zemlji, gde dominiraju rangiranja zemalja (kao što su Global Integrity Index, Bertelsmann Transformation Index), procene po narudžbini (koje su retko kada dostupne javnosti) ili studije slučaja za pojedine zemlje. NIS daje procenu antikorupcijskog sistema zasnovanu na konsultativnom pristupu sa više udeonika (eng. „stakeholders“), odnosno zainteresovanih strana, koju sprovodi lokalna nevladina organizacija, integrisana u globalnu mrežu, što obezbeđuje tehničku pomoć i kontrolu kvaliteta. NIS je zahvaljujući svemu pomenutom relevantno oruđe za procenu i, konačno, za dalje antikorupcijsko delovanje u zemljama širom sveta.

III REZIME

Procena Nacionalnog sistema integriteta donosi objektivnu ocenu pravne osnove, odnosno propisa, na kojima su zasnovani stubovi integriteta i ocenu njihovog funkcionisanja u praksi. NIS nije ocena korupcije ili napora koje su pojedine institucije uložile u borbi protiv korupcije, već potencijala „stubova“ da ispune svoju ulogu u borbi protiv korupcije u društvu i da se odupru korupciji koja bi mogla da ugrozi njih same, a koja zavisi, pored ostalog, od pravnog okvira i raspoloživih kapaciteta.



Stubovi su ocenjivani u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom okruženju, čije je stanje takođe procenjeno i na čije je slabosti ili potencijale posebno ukazano u studiji. Poseban deo izveštaja posvećen je procenama stanja korupcije i borbe protiv korupcije u Srbiji.

Procena NIS-a zaključena je u drugoj polovini 2011. godine i praktično uključuje period od 2008. do 2011. godine, sa retkim i posebno naznačenim referencama na stanje ili relevantne događaje iz perioda koji je prethodio 2008. godini.

U Srbiji su 2008. godine održani izbori posle kojih je formirana vlada opredeljenja za integraciju zemlje u EU, a čiji je jedan od pet prioriteta delovanja, predstavljenih u ekspozou mandataru, bila borba protiv korupcije. Vlada je, međutim, sastavljena od velikog broja stranaka - čak 16 ih je zastupljeno u vladi ili podržava tesnu većinu u parlamentu, što vladu čini osetljivom na političke ucene. To je posebno zabrinjavajuće s obzirom na percepciju da je prevelika politizacija javnog sektora jedan od glavnih korupcijskih mehanizama. S druge strane, sve partije su zasnovane na strogom liderskom principu, što znači da je politička moć koncentrisana u rukama nevelikog broja partijskih lidera. Uticaj parlamenta i njegova kontrolna uloga u praksi su minimalni. Otvoren je prostor za snažne uticaje ekonomskih lobija, posebno u situaciji ekonomske krize, koju naročito osećaju mediji. Ekonomija je i dalje u krizi – posle rasta BDP od 3,8 odsto u 2008. godini, u 2009. je zabeležen pad od 3,5 odsto, a u 2010. godini skroman rast od 1 odsto. Neto zarade imale su realan rast manji od 1 odsto u 2009. i 2010. godini, pri čemu je prosečna zarada u evrima sa 400 u 2008. godini pala na 330 u 2010. godini. Istovremeno je nezaposlenost sa 13,6 povećana na 19,2 odsto, a broj zaposlenih sa dva miliona u 2008. godini smanjen je na 1,75 miliona na početku 2011¹. Istraživanja² ukazuju da dve trećine građana smatra da se „stvari u Srbiji kreću u pogrešnom smeru“, kao najveći problemi u društvu izdvajaju se nezaposlenost,

1 Podaci: Osnovni makroekonomski pokazatelji u Republici Srbiji, Biblioteka Narodne skupštine
2 Istraživanje UNDP i Medium galupa, oktobar 2009, mart 2010 i oktobar 2010. godine

siromaštvo, a potom korupcija i niske plate. Istraživanja, međutim, potkrepljuju tezu da građani, iako se žale na korupciju, nisu spremni da prijave korupciju (najčešće zbog nedostatka poverenja da će slučaj biti ispitan i gonjen do kraja), a u većini slučajeva i sami nude mito.

Prema Indeksu percepcije korupcije Transparency International, Srbija je 2010. i 2009. imala skor od 3,5, u 2008. i 2007. 3,4 što je pokazatelj odsustva bilo kakvog napretka na tom planu. Građani u Srbiji, prema Globalnom barometru korupcije za 2010. godinu, ocenjuju kao veoma korumpirane političke stranke (srednja ocena 4,1 na skali od 0 do 5), pravosuđe (3,9), javne službenike (3,8). I u istraživanju UNDP-a i Medium Galupa iz oktobra 2010. godine građani su kao korumpirane izdvojili partije (74 odsto ispitanika), zdravstvo (73%), sudije (68%) i tužioce (67%).

Istovremeno broj otkrivenih krivičnih dela sa elementom korupcije je u stalnom porastu, u poslednjih deset godina (npr. 3.970 u 2009. godini, u poređenju sa 2.809 u 2006.) . Sa sigurnošću se može reći da ti podaci pre ukazuju na pojačanu aktivnost državnih organa u borbi protiv korupcije nego na povećanje prisustva korupcije. U strukturi ovih krivičnih dela, u razdoblju januar 2006.- avgust 2010. prevlađuju „zloupotreba službenog položaja“ (oko 6.500), falsifikovanje službene isprave (oko 4.000), dok je kao primanje ili davanje mita klasifikovano preko 600 otkrivenih slučajeva. Treba imati u vidu da policija među krivična dela iz oblasti korupcija svrstava i neka koja to ponekad nisu (zloupotreba „službenog položaja“ u privatnim preduzećima, osnovni oblik falsifikovana službene isprave), tako da je stvarni broj prijavljenih i ispitanih slučajeva korupcije znatno manji. Među prijavljenim izvršiocima ovih krivičnih dela u poslednjih pet godina najviše je direktora raznih preduzeća (36%), zaposlenih u javnim preduzećima, (7%). Oko 13% prijavljenih čine zaposleni u državnim organima i drugim organima vlasti (MUP, zdravstvo, prosveta, carina, pravosuđe, Uprava prihoda i drugi) a 44% lica drugih zanimanja. Tužilaštva su u 2010. godini primila ukupno 6.679 prijave za dela iz oblasti korupcije (zloupotreba službenog položaja, primanje i davanje mita, kršenje zakona od strane sudije). Posle istraga je optuženo 1.256 lica i doneto je 506 presuda, među njima 220 na zatvorsku kaznu a 209 na uslovnu zatvorsku kaznu³.

Na normativnom i institucionalnom planu najznačajniji korak je bilo usvajanje Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (decembar 2008. godine), formiranje Agencije (izbor Odbora u martu 2009. godine i izbor direktora u julu 2009) i početak pune primene Zakona (januar 2010. godine). Agencija ima preventivnu, edukativnu i kontrolnu ulogu i nadležnosti u oblasti sukoba interesa, kontrole finansiranja stranaka i izbornih kampanja, planova integriteta, nadzora nad sprovođenjem Antikorupcijske strategije. U junu 2011. usvojen je novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, koji Agenciji daje veće kontrolne mogućnosti na tom polju. Izmenama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Agencija je dobila nadležnosti za zaštitu uzbunjivača, koje, međutim, nisu dovoljno precizne.

S druge strane, i dalje postoje ozbiljne prepreke za sistemsko suzbijanje korupcije, iako su neke od mera i preporuka za njihovo uklanjanje bile definisane još u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije, usvojenoj 2005. godine. Tako, na primer, „elementi personalizacije izbora narodnih poslanika“ nisu uvedeni u izborni sistem, Zakon o lobiranju nije usvojen, proces reforme pravosuđa nije izveden na zadovoljavajući način, postoji i dalje veliki broj zaostalih sudskih predmeta, naročito u oblasti izvršenja, nedovoljno je brz napredak u sprovođenju Strategije reforme državne uprave, proces privatizacije i postupci javnih nabavki i dalje izazivaju zabrinutost u pogledu korupcije, kasni se u donošenju podzakonskih propisa neophodnih za primenu zakona u oblasti privrede, postoje nedostaci u pravnom okviru kojim se uređuje politika zaštite konkurencije, koncentracije i državne pomoći, nedovoljna je transparentnost vlasništva nad medijima a velike mogućnosti za nedozvoljenu medijsku koncentraciju, značajan je ekonomski uticaj državnih institucija na rad medija kroz različite tipove budžetskih davanja, nedovoljno je učešće civilnog društva u javnim konsultacijama u zakonodavnom procesu itd.⁴.

3 Podaci iz odgovora na upitnik EU i podaci Republičkog javnog tužilaštva

4 Nacrt Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2012-2016

Stubovi

Stubovi	Ocena
1. Zakonodavna vlast	46
2. Izvršna vlast	52
3. Pravosuđe	60
4. Javni sektor	42
5. Policija i tužilaštvo	50
6. Republička izborna komisija	48
7. Ombudsman	75
8. Državna revizorska institucija	69
9. Agencija za borbu protiv korupcije	60
10. Političke partije	58
11. Mediji	42
12. Civilno društvo	53
13. Poslovni sektor	50
14. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	73
15. Lokalna samouprava	50

Zakonodavna vlast u praksi ne koristi nezavisnost i kontrolne mehanizme koje joj propisi dodeljuju i deluje gotovo isključivo na inicijativu vlade. Izveštaji nezavisnih tela se formalno razmatraju ali se ne prati sprovođenje njihovih preporuka. Tesnu vladajuću većinu čini 16 partija, što parlament čini ranjivim na političke ucene.

Izvršna vlast je pod senkom predsednika Republike, ujedno i predsednika stranke koja čini okosnicu Vlade. Proces donošenja odluka Vlade nije dovoljno transparentan i zavisi od dogovora lidera vladajućih stranaka. Vlada nije efikasna u nadzoru javnih preduzeća koja su u njenoj nadležnosti.

Nezavisnost **pravosuđa** ozbiljno je ugrožena reizborom sudija u kojem je prestala funkcija više od 800 sudija, pri čemu propisani kriterijumi nisu primenjeni na transparentan način. Nezavisnost je ugrožena i izmenama zakona kojim je naloženo preispitivanje odluka o neizabranim sudijama, ali ostavljena mogućnost da se razreše i sudije koje su izabrane u prethodnom procesu. Vođenje postupaka za korupciju je izuzetno sporo. Sistem odgovornosti i vrednovanja rada sudija još nije uspostavljen.

Javni sektor je politizovan, iako postoje formalne norme koje bi to trebalo da spreče. Postavljenja službenika na položaje, zapošljavanje i napredovanje je često povezano sa stranačkom pripadnošću. Nema kvalitetne zaštite uzbunjivača, javne rasprave o propisima su izuzetak, a kršenje odredbi o javnim nabavkama je česta pojava.

Policija, kao deo stuba **organi gonjenja**, ima posebnu službu za borbu protiv korupcije, ali ona nema dovoljno ljudstva za taj posao, kada se ima u vidu rasprostranjenost korupcije u društvu. Prilikom gonjenja korupcije u „osetljivim“ slučajevima ima snažnih indicija da se na policiju vrši politički uticaj. Sistem unutrašnje kontrole postoji, ali uz brojne manjkavosti. Tužilaštvo je, poput sudstva, prošlo kroz reizbor, čime je ugrožena samostalnost i dodatno podstaknuta „autocenzura“ u radu.

Republička izborna komisija nije nezavisno telo već je organ koji čine predstavnici partija. I pored toga ovo telo, zahvaljujući međustranačkoj kontroli, obezbeđuje održavanje izbora koji su slobodni i poštjeni. Rad RIK je transparentan.

Ombudsman (Zaštitnik građana) deluje nezavisno od izvršne vlasti, radi transparentno, angažovan je na prevenciji korupcije kroz podsticanje dobre uprave, a najveći problem je nedostatak kapaciteta i nerešen problem trajnog smeštaja institucije.

Državna revizorska institucija posle tri godine rada nema rešen problem trajnog smeštaja, nema dovoljno ljudstva i zbog toga u ograničenom obimu vrši reviziju završnih računa budžeta i finansijskih izveštaja budžetskih korisnika. Dosadašnje revizije nisu uključivale najznačajniji vid kontrole – proveru svrishodnosti trošenja novca. Revizije i godišnji izveštaji ne uključuju sistemske preporuke za unapređenje rada u oblastima kojima se DRI bavi.

Agencija za borbu protiv korupcije je počela da radi 2010. godine i na samom početku rada se suočila sa političkom opstrukcijom i otporom primeni odredaba pravila o sukobu interesa i „duplim funkcijama“, nakon čega je usledila promena zakona, koja je posle godinu dana poništena odlukom Ustavnog suda. U nekim oblastima njenog rada delovanje Agencije je sporo zbog nedostatka ljudskih resursa. Broj slučajeva u kojima su utvrđene povrede zakona je mali.

Politička partije su formalno demokratski ustrojene ali u praksi sve odluke donose predsednik i uzak krug ljudi koji ga okružuju. Sve partije krše pravila o finansiranju izborne kampanje. Klijentistički pristup i tajno lobiranje su redovne pojave.

Mediji su pod snažnim uticajem političkih i ekonomskih centara moći, odnosno oglašivača koji su, s druge strane, interesno povezani sa političkim centrima moći. Istraživačko novinarstvo nije razvijeno, a tekstovi o korupciji često nastaju kao rezultat političkih obračuna raznih struja unutar vlasti, a ne kao plod novinarskog istraživanja.

Organizacije **civilnog društva** su izuzetno brojne a procedure za njihovo registrovanje su jednostavne, ali je mali broj organizacija koje imaju odgovarajuće kapacitete i koje se ozbiljno i sistematično bave oblastima reforme javnih politika i korupcijom. Sistem finansiranja OCD iz javnih izvora nije do kraja uređen i ostavlja prostor za uticaj vlasti na rad OCD.

Privredne subjekte je lako registrovati i pokrenuti, ali postoje problemi sa sudskom zaštitom kroz izvršni postupak i sa naplatom potraživanja. Država se meša u funkcionisanje tržišta i svojim merama narušava konkurenciju. Antikorupcijsko angažovanje poslovnog sektora je veoma ograničeno, kompanije pristaju na korupciju, a saradnja sa civilnim sektorom u borbi protiv korupcije praktično ne postoji.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je i pored nedovoljnih resursa, bitno doprineo ostvarivanju prava na pristup informacijama i promociji transparentnosti u radu državnih organa.

Lokalna samouprava je snažno politizovana i podložna uticaju političkih partija. Ne postoje propisi o sukobu interesa koji bi važili unutar lokalne samouprave. Javne rasprave pre donošenja propisa su retke, čak i u slučaju budžeta najčešće je reč o zadovoljenju forme, a lokalni funkcioneri ne obrazlažu svoje odluke.

Kod većine stubova i u gotovo svim oblastima koje su ocenjivane primetan je jaz između propisa i prakse. Ocene za propise su generalno više, što ukazuje da je potrebno dodatno raditi na njihovoj primeni, nadzoru i kontroli. Ocene za delovanje u praksi (uloga) su generalno niske (sa nekoliko izuzetaka) što takođe ukazuje da „stubovi“ ili ne prepoznaju svoju antikorupcijsku ulogu, ili je nedovoljno ispunjavaju. Prosečna ocena za ceo NIS je 55.

Samo dva stuba imaju ocenu veću od 70 (Ombudsman i Poverenik), dok čak sedam ima ocenu 50 ili manju. Karakteristično je da su svih sedam stubova sa niskom ocenom povezani za delovanje

političkih partija ili imaju niske ocene zbog direktnog ili indirektnog uplitanja političkih partija u funkcionisanje institucija.

Zbog toga analiza NIS **preporučuje sledeće opšte prioritete:**

- suzbijanje političke korupcije, posebno kroz povećanje transparentnosti procesa donošenja odluka izvršnih vlasti i organa, ograničavanje diskrecionih ovlašćenja pri raspolaganju javnim resursima, kontrolisanje finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja i ograničavanje regulatornih i finansijskih intervencija države;
- depolitizaciju upravljanja u javnom sektoru, posebno u javnim preduzećima, državnoj upravi i lokalnoj administraciji;
- jačanje nezavisnosti pravosuđa i stvaranje uslova za slobodan rad organa gonjenja;
- zaštitu uzbunjivača i uvođenje drugih mera radi povećanja broja prijavljenih slučajeva korupcije; proaktivno ispitivanje korupcije, na osnovu otkrivenih slučajeva i dostupnih izveštaja (npr. revizorskih);
- stavljanje na raspolaganje dovoljno kapaciteta i resursa za rad na nezavisnim državnim organima (DRI, AZBK, Poverenik, Ombudsman) i stvaranje mehanizama po kojima će parlament sprovoditi preporuke nezavisnih tela i tako nadzirati vladu i druge organe;
- regulisanje transparentnosti vlasništva nad medijima i oslobađanje uređivačke politike od uticaja biznisa i politike.

IV PREGLED STANJA U SRBIJI – TEMELJI SISTEMA DRUŠTVENOG INTEGRITETA

4.1 Političko – institucionalni temelji

U kojoj meri političke institucije u zemlji mogu biti podrška delotvornosti sistema društvenog integriteta?

Ocena: 75

Srbija je zemlja sa izbornom demokratijom. Predsednik, direktno izabran na petogodišnji mandat, trebalo bi po zakonu i Ustavu da ima uglavnom ceremonijalnu ulogu. Parlament je jednodoman, sa 250 poslanika, koji se biraju na četiri godine po proporcionalnom sistemu. Skupština bira predsednika Vlade. I predsednički i parlamentarni izbori, održani 2008. godine, označeni su kao slobodni i poštenu od strane međunarodnih posmatrača⁵. Naredni opšti izbori očekuju se u proleće 2012. godine.

Pored glavnih, najvećih, političkih stranaka, brojne male partije takođe se bore za uticaj. Među njima su i stranke koje predstavljaju nacionalne manjine, od kojih su dve i članice vladajuće koalicije. S druge strane, brojne stranke, članice vladajuće koalicije, koja ima tesnu parlamentarnu većinu, povremeno doprinose političkoj nestabilnosti jer svaka partija ima „ucenjivački potencijal“ – mogućnost da traži ispunjavanje zadataka koji su za nju prioritet umesto prioriteta koje je postavila Vlada kao zadatke od zajedničkog ili šireg, javnog interesa.

Izborni sistem u Srbiji je čisto proporcionalni, sa celom zemljom kao jednom izbornom jedinicom u kojoj se, uz izborni prag od 5% bira 250 poslanika. S obzirom na to da stranke mogu samostalno da odluče koji kandidati sa njihove liste će dobiti mandate posle izbora, strankama je, umesto građanima, data moć da odlučuju koji pojedinci će u stvari biti izabrani. Ova odredba je trebalo da ukloni opasnost od „kupovine“ poslanika i promene poslaničkih klubova, odnosno partija, nakon izbora, što se i dešavalo. Međunarodne organizacije, međutim, kritikovale su tu odredbu jer se zamagljuje transparentnost izbornog procesa⁶. U 2011. godini Srbija je reagovala na kritike i skupština je usvojila amandman na Zakon o izboru narodnih poslanika i promenila spornu odredbu, uvodeći „zatvorene izborne liste“. Isti zakon je ukinuo još jedan kontraverzni mehanizam, „blanko ostavke“, koje su izabrani poslanici ostavljali svojim strankama. To je bio mehanizam kojim su stranke disciplinovale svoje poslanike, jer su oni koje bi partija ocenila kao nelojalne mogli da ostanu bez mandata. Ove izmene propisa bile su uslov za dobijanje statusa kandidata za članstvo u EU.

Tokom 2009. i 2010. godine, Vlada je pokrenula velike ekonomske i političke strukturne promene i nastavila harmonizaciju zakona sa evropskim standardima. Skupština Srbije usvojila je veliki broj dugo očekivanih propisa neophodnih za evropske integracije, među kojima su Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o udruženjima, Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, Zakon o finansiranju političkih subjekata. S druge strane, nesposobnost Vlade da reformiše svoju administraciju i poboljša kapacitet za primenu zakonu postala je vidljivija. Pored toga, korupcija, kronizam i nepotizam ostaju značajan problem u Srbiji⁷.

Srbija se prema oceni Freedom house za 2011. godinu rangira kao „slobodna“ sa ocenom 2,0 (na skali od 1 do 7, gde je 1 „potpuno slobodna“). U oblasti građanskih sloboda i političkih prava ocena je 2,0. Srbija je neznatno popravila prosečnu ocenu demokratskog razvoja u odnosu na

5 <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/31837>

6 <http://www.bti-project.org/countryreports/ese/srb/>

7 <http://www.bti-project.org/countryreports/ese/srb/>

prethodni izveštaj, sa 3,71 na 3,64, dok je stanje isto kao i prethodne godine u oblastima - izborni proces, nezavisnost medija, demokratsko upravljanje na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i u oblasti pravosuđa⁸. Po pitanju medija, Srbija je i dalje zemlja sa delimično slobodnim medijima i nalazi se na 72. mestu u godišnjem izveštaju Freedom House-a.

Prema indikatorima Worldwide Governance Svetske banke, kvalitet uprave je nisko ocenjen u većini oblasti iako se beleži mali napredak u odnosu na ocenjivanje dve godine ranije. Indeksi za 2010. godinu su: u oblasti suzbijanja korupcije 49,3 (2008. je bio 48,1), vladavina prava 43,1 (37,0), kvalitet propisa 52,6 (45,1), efikasnost vlade 51,7 (47,1), politička stabilnost 31,1 (27,3) i odgovornost vlasti 55,9 (56,7), gde su indeksi u rasponu od 0 (najlošije) do 100⁹.

4.2 Socijalno - politički temelji

U kojoj meri odnosi između društvenih grupa i između društvenih grupa i političkog sistema mogu biti podrška delotvornosti sistema društvenog integriteta?

Ocena: 75

Teško je proceniti koliko je stabilan i društveno utemeljen postojeći politički sistem. Najveći problem, koji ugrožava društvenu koheziju, jesu socijalno-ekonomske razlike između regiona i rastuće siromaštvo u periodu tranzicije, kombinovano sa efektima ekonomske krize od 2008. godine.

Ustav garantuje slobodu veroispovesti i ona se u praksi poštuje. Međutim, porast etničkih tenzija često uzima obličje verske netrpeljivosti. Kritičari tvrde da je Zakon o crkvama i verskim zajednicama iz 2006. godine privilegovao sedam „tradicionalnih“ verskih zajednica, oslobađajući ih poreskih opterećenja i usmeravajući druge zajednice da prolaze kroz proces registracije¹⁰. Smatra se da je primena mnogih odredbi ovog zakona arbitrarna. Odnosi između dve frakcije islamske zajednice u Sandžaku i između jedne od tih frakcija i Vlade Srbije, pogoršali su se poslednjih godina¹¹.

Građani uživaju slobodu okupljanja i udruživanja. Zakon iz 2009. godine zabranio je formiranje fašističkih organizacija i upotrebu neonacističkih simbola. Prava aktivista lezbijskih, gej, biseksualnih i transrodnih grupa na okupljanje, izražavanje i udruživanje su, međutim, ugrožena zbog postojanja visokog nivoa homofobije i predrasuda u društvu¹².

Civilno društvo u Srbiji je dobro razvijeno i aktivno, sa velikim brojem organizacija. Postoji oko 15.500 registrovanih NVO, koje zapošljavaju oko 4.200 ljudi i imaju još oko 4.500 povremeno angažovanih osoba i volontera¹³. Civilno društvo je fokusirano na socijalne delatnosti i aktivnosti unutar zajednice, kao i humanitarne aktivnosti. Zagovaranje promena vladine politike je još uvek retkost i uglavnom se tom oblašću bavi mali broj profesionalnih nevladinih organizacija.

U oktobru 2010. godine nekoliko hiljada demonstranata napalo je učesnike „Parade ponosa“, ali je policija zaštitila učesnike parade. Strane i domaće NVO uglavnom slobodno funkcionišu bez uplitanja Vlade, a Zakon o udruženjima iz 2009. godine je regulisao status NVO. Zakoni i Ustav omogućavaju radnicima da formiraju sindikate, da se uključe u kolektivno pregovaranje i organizuju štrajk, ali je Međunarodna konfederacija sindikata izvestila da su pokušaji organizacije štrajka i sami štrajkovi u značajnoj meri onemogućeni ili ometani u praksi.

8 <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/serbia>

9 http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

10 Freedom house izveštaj o Srbiji <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/serbia>

11 Freedom house izveštaj o Srbiji <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/serbia>

12 <http://www.bti-project.org/countryreports/ese/srb/>

13 Istraživanje Građanskih inicijativa (www.gradjanske.org), Jun 2011

Nacionalne manjine imaju medije na svojim jezicima, svoje političke partije i druge oblike udruženja. Vlada je preuzela mere za povećanje udela pripadnika nacionalnih manjina u javnoj administraciji, pravosuđu i policiji, posebno u nacionalno mešovitoj Vojvodini i opštinama na jugu Srbije, u Preševu, Bujanovcu i Medveđa, gde živi značajan procenat Albanca. Za partije nacionalnih manjina ne važi izborni prag za ulazak u Skupštinu Srbije i lokalne skupštine¹⁴. I pored toga, nedovoljno su zastupljene u vladi.

Među poslanicima je 22 odsto žena, a trenutno je pet žena na mestima ministra. Prema izbornim propisima, na listama kandidata za poslanike mora biti najmanje 30 odsto žena. Iako se ženama, po zakonu, garantuje ista visina plate za obavljanje istog posla, tradicionalistički pristup često ograničava njihovu ulogu u ekonomiji, pri čemu su samohrane majke, starije žene i žene sa invaliditetom posebno izložene diskriminaciji¹⁵. U decembru 2009. godine parlament je usvojio novi zakon o ravnopravnosti polova, koji pruža dodatne mehanizme zaštite u oblastima zapošljavanja, zdravlja, obrazovanja i politike. Uključuje i mere koje treba da eliminišu polnu diskriminaciju i pruže zaštitu onima koji su izloženi takvoj diskriminaciji. U maju 2010. godine izabrana je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti. Nasilje u porodici i dalje je ozbiljan problem u društvu.

4.3 Društveno – ekonomski temelji

U kojoj meri društveno-ekonomska situacija u zemlji može biti podrška delotvornosti sistema društvenog integriteta?

Ocena: 50

Srbija je, sa bruto domaćim proizvodom od 10.380 USD¹⁶ (indikator Svetske banke, 2010, ili 6.000 USD Atlas metoda, 2009), među zemljama u svetu sa srednjim BDP-om. Društveno raslojavanje je u porastu i kvantitativno i kvalitativno, a apsolutno siromaštvo, prema zvaničnim podacima, ima trend rasta u periodu 2008 - 2010. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, u 2010. godini 9,2% ukupnog stanovništva (koje je bilo 7,3 miliona u januaru 2010) živi ispod granice siromaštva. To predstavlja rast sa 6.9% u 2009. godini¹⁷.

Vrednost indeksa humanog razvoja (HDI) za Srbiju u 2010. godini je 0,735, po čemu je Srbija na 60. mestu među 69 zemalja koje imaju visok indeks¹⁸. Međutim, posledice globalne ekonomske krize i reformi koje sprovodi vlada, posebno u javnom sektoru, snažno su uticale na neke druge indikatore socijalnog raslojavanja. U oktobru 2010. godine stopa nezaposlenosti prešla je 20% (oko 730.000 nezaposlenih, više od polovine su žene). Broj zaposlenih u 2010. smanjio se za 4,9% u odnosu na prethodnu godinu (podaci ankete o tržištu rada)¹⁹. Mnogi nezaposleni, pa čak i zaposleni i oni koji nisu obuhvaćeni zvaničnom statistikom rade u „sivom sektoru“, gde je, prema procenama Unije poslodavaca angažovano 800.000 ljudi²⁰. Zbog negativne stope rasta u 2009. i delom u 2010. godini, razlike među regionima u pogledu zaposlenosti i nezaposlenosti, koje su već bile izražene, dodatno su se povećale.

Srbija ima napredan i složen sistem socijalne zaštite, postavljen na temelje iz perioda pre tranzicije. Uprkos tome, socijalna pomoć, penzije, zdravstvena zaštita i pomoć za nezaposlene uspevaju da ublaže socijalne disparitete, iako su ograničeni u obimu i iznosu zbog finansijskih ograničenja.

14 <http://www.bti-project.org/countryreports/ese/srb/>

15 Freedom house izveštaj o Srbiji <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/serbia>

16 <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/wdi-2010>

17 <http://webrzs.stat.gov.rs/>

18 <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/SRB.html>

19 <http://webrzs.stat.gov.rs/>

20 <http://www.poslodavci.org.rs/>

Prosečna penzija u Srbiji, u februaru 2010. godine, bila je 61% prosečne plate. Prosečna plata bila je 330 evra.

Na početku svetske ekonomske krize i velikih ekonomskih problema, u vreme rasta nezaposlenosti, brojnih neuspešnih privatizacija, sindikati su se pojavili kao najglasnija, ali ne i najuspešnija i najuticajnija interesna grupa. Sindikati su uglavnom relativno slabi i često su međusobno sukobljeni²¹.

U prvom kvartalu 2010. godine registrovano je 107 štrajkova. Nezavisni Socijalno-ekonomski savet, sastavljen od predstavnika vlade, sindikata i poslodavaca, uspostavljen je kao mesto socijalno-ekonomskog dijaloga. Savet, za sada, nije uspeo da se nametne kao kredibilna institucija za posredovanje između suprotstavljenih interesa u kojoj bi se koordinisala ekonomska politika²².

Interes poslovnog sektora se kanališe kroz sistem lokalnih, regionalnih i nacionalnih privrednih komora koje funkcionišu kao interesna udruženja na dobrovoljnom sistemu. Dobrovoljnost je uvedena izmenama Zakona o privrednim komorama iz 2009. godine. Privredna komora Srbije u međuvremenu je iskazala interesovanje da izradi nacrt novog zakona kojim bi bio vraćen princip obaveznog članstva.

Uprkos tome, određeni broj oligarha i najviših menadžera u pojedinim javnim preduzećima imaju značajan, netransparentan uticaj na srpski poslovni sektor i njegovo političko okruženje. Veze između tajkuna i političkih stranaka su takođe netransparentne²³.

4.4 Socijalno – kulturni temelji

U kojoj meri preovlađujuće moralne norme i vrednosti u društvu mogu biti podrška delotvornosti sistema društvenog integriteta?

Ocena: 50

Društveno poverenje je na niskom nivou u Srbiji. Građani ne veruju jedni drugima, niti veruju institucijama²⁴.

Od početka ekonomske krize, 2008. godine, raste nezadovoljstvo građana. Oni sve lošije ocenjuju svoju materijalnu situaciju – sa 49% koji su materijalnu situaciju ocenjivali kao „lošu“ ili „nepodnošljivu“ 2009. godine, u 2011. godini taj broj je dosegao 59 odsto²⁵. Nezadovoljstvo se iskazuje i kroz odgovor na pitanje da li se stvari u Srbiji kreću u pogrešnom ili pravom smeru – procenat onih koji smatraju da se kreću u pogrešnom smeru porastao je sa 65 na 73 odsto od 2009. do 2011. godine. Oko trećine građana tvrdi da je neko iz njihovog okruženja imao kontakt sa korupcijom, a između 11 i 15 odsto priznaju ili tvrde da su sami dali mito u prethodna tri meseca.

Među onima koji su imali indirektno iskustvo sa korupcijom, u 78 odsto slučajeva su sami građani ponudili mito – 56 odsto da bi dobili neku uslugu, a 22 odsto da bi izbegli problem sa nadležnima, najčešće plaćanje kazne ili podnošenje prijave zbog prekršaja. Ovaj nivo pristajanja na korupciju i podsticanja korupcije od strane građana (koji korupciju istovremeno deklarativno osuđuju) još je izraženiji kod ljudi koji su lično imali kontakt sa korupcijom – 64 odsto su sami ponudili mito za uslugu, 23 odsto su ponudili kako bi „izbegli probleme“, a samo u 13 odsto slučajeva im je mito direktno zatraženo.

21 <http://www.bti-project.org/countryreports/ese/srb/>

22 <http://www.bti-project.org/countryreports/ese/srb/>

23 <http://www.bti-project.org/countryreports/ese/srb/>

24 Istraživanje Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost i Ipsos Strategic Markting, 2011

25 Istraživanje UNDP <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=0E60B769-EB6D-662E-C949956889479FCD>

Posebno je zabrinjavajuća činjenica da gotovo 90 odsto građana smatra da je korupcija uobičajena u zemlji, oko 50 odsto da je „očekivan u izvesnoj meri“, gotovo trećina (32% ispitanika u anketi iz oktobra 2010. godine) da je korupcija „prihvatljiva na izvesnim nivoima“.

Na urušene etičke norme u društvu, posebno sa stanovišta suprotstavljanja korupciji pokazuju i nalazi prema kojima polovina građana Srbije smatra da je plaćanje mita „jedini način da se savlada obimna birokratija“ ili da se „prevaziđu nepravedni propisi“²⁶. Istovremeno samo 20 odsto ispitanika kao faktor koji ometa suzbijanje korupcije prepoznaje pasivnost građana.

Kao one koji bi trebalo da predvode borbu protiv korupcije građani prepoznaju Vladu (50%), policiju (40%) i sudstvo (32%).

26 <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=0E60B769-EB6D-662E-C949956889479FCD>

V STANJE KORUPCIJE

Korupcija u Srbiji je zabrinjavajuće široko rasprostranjena ali i nedovoljno istražena. Najviše podataka postoji o sitnoj korupciji, onoj o kojoj obični građani imaju neposrednih saznanja. Tako, rezultati Globalnog barometra korupcije Transparency International za 2010. pokazuju da je 17% ispitanika, koji su imali dodira sa nekom od pobrojanih institucija i sektora (obrazovanje, pravosuđe, zdravstvo, policija, službe koje izdaju dozvole ili registruju, poreske službe, carina, javna komunalna preduzeća), dalo mito u prethodnih godinu dana (bar jednom, direktno ili preko članova domaćinstva). Istraživanje Kancelarije UN za drogu i organizovani kriminal iz jula 2011 pokazuje da je 13,7% stanovnika Srbije, starosti od 18 do 64 godina, u toku prethodne godine, imalo direktno ili indirektno iskustvo sa podmićivanjem državnih službenika. U 52% slučajeva dat je novac, a iako je reč o sitnoj korupciji, plaćeni iznosi nisu nimalo beznačajni: plaćeno mito u proseku iznosi 15 530 dinara, ili 165 evra. Prema istom istraživanju, „na svaka tri lica koja daju mito, jedno lice odbije zahtev službenika za mitom.“ „S druge strane, neznatan broj lica koja plaćaju mito (manje od 1%) prijavljuje slučaj organima vlasti“.

Percepcija o korupciji je i veća od njene stvarne rasprostranjenosti. Naime, iako podaci o broju građana koji su davali mito pokazuju da je to činio relativno veliki broj njih (13,7 % – 17 %), ipak je reč o izrazitoj manjini, dok je percipirana korumpiranost pojedinih institucija i sektora bliža maksimumu. Tako, na primer, prema GCB za 2010, građani ocenjuju kao veoma korumpirane političke stranke (srednja ocena 4,1 na skali od 0 do 5), pravosuđe (3,9), javne službenike (3,8); prema istraživanju UNODC, „45% srpskih građana veruje da korupcija raste u njihovoj zemlji, 44% smatra da je ostala na istom nivou, a 10% misli da opada.“

Prema kompozitnom Indeksu percepcije korupcije Transparency International, Srbija je 2010. i 2009. imala skor od 3,5, u 2008 i 2007 3,4 (na skali od 0 do 10, gde 10 označava društvo čisto od korupcije), što predstavlja značajan napredak u odnosu na skor 1,3 iz 2000. godine, ali je ujedno i i pokazatelj odsustva krupnijeg napretka koji bi bio dovoljno uverljiv i stranim posmatračima i analitičarima naše stvarnosti..

Značajno je sagledati i mogućnosti da do korupcije dođe u poslovnim transakcijama. U istraživanju BEEPS, koje je sprovedeno u Srbiji i mnogim drugim zemljama 2008, a čiji su rezultati objavljeni januara 2010, ispitanici potiču iz poslovnog sveta, a predmet ispitivanja je, između ostalog, korupcija do koje dolazi u njihovom kontaktu sa javnim institucijama. Prema tom istraživanju, predstavnici 31% firmi tvrde da korupcija nije problem sa kojim se suočavaju, a da je podmićivanje učestalo tvrdi 16% ispitanika. Nezakonita plaćanja prijavljuje 17% firmi a troškovi podmićivanja u godišnjem prometu učestvuju sa 4,1%, računajući samo među firmama koje su podmićivale. Kada je reč o oblastima u kojima je dolazilo do podmićivanja, ispitanici su tvrdili da je ono često u odnosima sa poreskim organima, sa carinskim službama i sudovima (u svakoj od oblasti procenat je isti – 9%). Svega 9% firmi je učestvovalo u postupcima koji vode zaključivanju ugovora sa državnim organima, a prema nalazima ovog istraživanja, srednja vrednost iznosa koji se daje kako bi se obezbedilo dobijanje posla sa državom je 1,7% od vrednosti ugovora.

Istraživanje javnog mnjenja o korupciji, iz 2011. godine (UNDP i Medium Gallup) pokazalo je da je skoro 40% ispitanika ili neko iz njihovog najbližeg socijalnog okruženja dao mito, a 11% navodi sopstvenu umešanost u korupciju. U najvećem broju slučajeva mito je dato doktorima, zatim policajcima i službenicima u državnoj administraciji. Prosečna suma novca datog kao mito je 178 evra. Korupcija je rangirana kao treći najvažniji problem u društvu, iza nezaposlenosti i siromaštva.

Najmanje egzaktnih podataka može se naći o najopasnijim vidovima korupcije – zarobljavanju institucija, političkoj zaštiti od progona za korupciju i krupnim zloupotrebama javnih sredstava zarad ličnih ili grupnih interesa. O postojanju ovakvih pojava može se suditi iz izvora, kao što su pokrenuti ili okončani krivični postupci, novinski napisi i međusobne optužbe bivših političkih saveznika, kao

i posredno, polazeći od načela *qui bono* (lat. „u čiju korist“) pri analizi donetih odluka organa vlasti, na osnovu skrivanja važnih podataka od javnosti i opstrukcije rada nezavisnih nadzornih organa ili zanemarivanju njihovih preporuka.

VI ANTIKORUPCIJSKE AKTIVNOSTI

Srbija je uspostavila osnovni pravni okvir, neophodan za borbu protiv korupcije. Na normativnom i institucionalnom planu najznačajniji korak je usvajanje Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (decembar 2008. godine), formiranje Agencije (izbor Odbora u martu 2009. godine i izbor direktora u julu 2009) i početak pune primene Zakona (januar 2010. godine). Agencija ima preventivnu, edukativnu i kontrolnu ulogu i nadležnosti u oblasti sukoba interesa, kontrole finansiranja stranaka i izbornih kampanja, planova integriteta i nadzora nad sprovođenjem Antikorupcijske strategije. Pre Agencije u oblasti sprečavanja sukoba interesa delovao je Republički odbor za rešavanje sukoba interesa (formiran 2005. godine), a njegove poslove i zaposlene preuzela je AZBK. U junu 2011. usvojen je novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, koji Agenciji daje veća kontrolna ovlašćenja u ovoj oblasti. Izmenama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Agencija je dobila nadležnosti za zaštitu uzbunjivača, koje, međutim, nisu dovoljno precizne. U prethodnom periodu uspostavljena je i Državna revizorska institucija (2005. godine), Ombudsman, to jest Zaštitnik građana (2005. godine) i Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja (2005. godine). Usvojen je novi Zakon o javnim nabavkama (2008. godine), Zakon o kontroli državne pomoći (2009), novi Zakon o zaštiti konkurencije (Antimonopolski zakon - 2009).

S druge strane i dalje postoje ozbiljne prepreke za sistemsko suzbijanje korupcije, iako su neke od mera i preporuka za njihovo uklanjanje bile definisane još u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije, usvojenoj 2005. godine. Tako, na primer, „elementi personalizacije izbora narodnih poslanika“ nisu uvedeni u izborni sistem, Zakon o lobiranju nije usvojen, proces reforme pravosuđa nije izveden na zadovoljavajući način, postoji i dalje veliki broj zaostalih sudskih predmeta, naročito u oblasti izvršenja, nedovoljno je brz napredak u sprovođenju Strategije reforme državne uprave, proces privatizacije i postupci javnih nabavki i dalje izazivaju zabrinutost u pogledu korupcije, kasni se u donošenju podzakonskih propisa neophodnih za primenu zakona u oblasti privrede, postoje nedostaci u pravnom okviru kojim se uređuje politika zaštite konkurencije, koncentracije i državne pomoći, nedovoljna je transparentnost vlasništva nad medijima a velike mogućnosti za medijsku koncentraciju, značajan je ekonomski uticaj državnih institucija na rad medija kroz različite tipove budžetskih davanja, nedovoljno je učešće civilnog društva u javnim konsultacijama u zakonodavnom procesu itd.²⁷

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije usvojena je 2005, a prateći Akcioni plan 2006 godine, i nijedan od ova dva dokumenta nije menjan ili dopunjavan u međuvremenu. U pet godina od usvajanja ovih dokumenata usvojeni su brojni zakoni i osnovano je nekoliko institucija, uključujući i Agenciju za borbu protiv korupcije, što je dovelo do izmene konteksta i okvira u kojem se primenjuju Strategija i akcioni plan. Agencija za borbu protiv korupcije je sačinila prvi izveštaj o sprovođenju Strategije i Akcionog plana 2011, objavivši ga zajedno sa svojim godišnjim izveštajem o radu za 2010. godinu²⁸.

Zaključeno je da Antikorupcijska strategija nije u potpunosti ostvarena. Akcioni plan za njeno sprovođenje nije na adekvatan način razradio preporuke iz Strategije, rokovi predviđeni za izvršenje pojedinih neispunjenih zadataka su odavno istekli. Nisu uređeni način donošenja i odgovorne institucije za izradu sektorskih akcionih planova i oni postoje samo u nekoliko organa vlasti. Nestojanje zakonskih i političkih posledica za neispunjavanje obaveza koje nalažu strateški akti, pored slabosti samih tih akata, pokazalo se kao glavna prepreka za njihovu delotvorniju primenu.

Vlada je 2006. godine obrazovala Komisiju za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO). Komisija je zasedala veoma neredovno, nikada nije dobila sredstva za rad, i na nekoliko prvih sednica

²⁷ Nacrt Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2012-2016

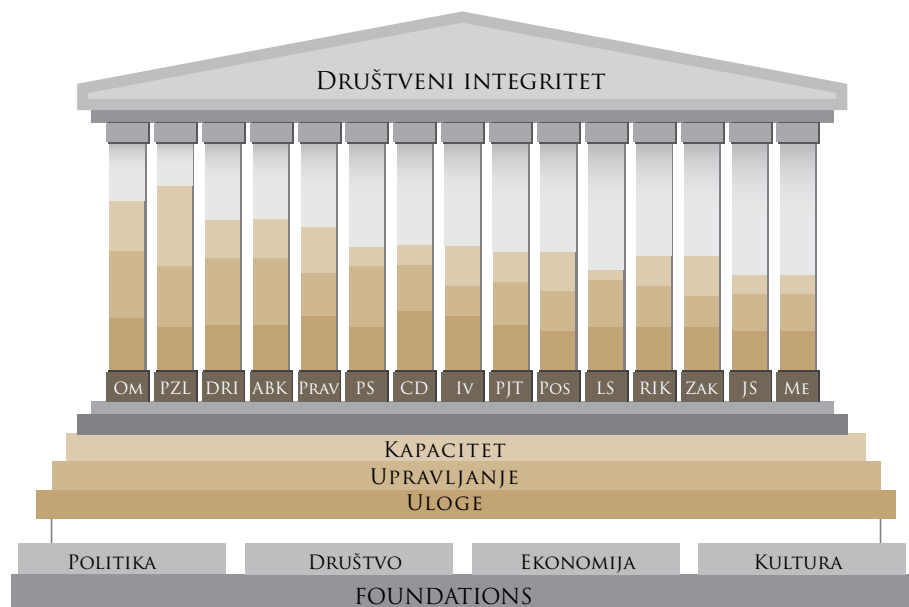
²⁸ http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/229.html

usvojila je predlog da Vlada usvoji Akcioni plan. Komisija nikada nije odredila način praćenja ispunjavanja obaveza iz Strategije i Akcionog plana, niti izradu sektorskih akcionih planova. Iz tog razloga, praćenje ostvarivanja obaveza koje pojedini organi imaju na osnovu Strategije koju je usvojila Skupština nije bilo organizovano na sistematskoj osnovi. Komisija je formalno ukinuta 2010. godine, nakon početka primene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Agencija je u izveštaju o sprovođenju Strategije ukazala da je od 168 preporuka iz Strategije ispunjeno u potpunosti ukupno 25, da je delimično ispunjeno još 99 preporuka, da nisu ispunjene 24 preporuke, da se kontinuirano kao „trajni zadatak“ ispunjava 15, a da nema podataka o ispunjenosti za 5 preporuka.

Agencija je predložila da se izvrši revizija Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za njenu primenu. U junu 2011. Vlada je odlučila da se izradi nova strategija za period 2012. - 2016. a Ministarstvo pravde formiralo je radnu grupu za izradu Strategije u kojoj su, pored predstavnika Ministarstva i predstavnici AZBK, MUP-a, tužilaštva, sudstva, NVO, medija, poslovnog sektora i Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije.

VII SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA



OM	Ombudsman	IV	Izvršna vlast
PZL	Poverenik za pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti	PJT	Policija i javno tužilaštvo
DRI	Državna revizorska institucija	POS	Poslovni sektor
ABK	Agencija za borbu protiv korupcije	LS	Lokalna samouprava
PRAV	Pravosuđe	RIK	Republička izborna komisija
PS	Političke stranke	ZAK	Zakonodavna vlast
CD	Civilno društvo	JS	Javni sektor
		ME	Mediji



ZAKONODAVNA VLAST

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Skupština Srbije odlučuje o svom budžetu, ali poslanici obično vode restriktivnu budžetsku politiku. Parlament je, prema zakonskom okviru, nezavisan od drugih grana vlasti. Iako ima Ustavom utvrđenu nezavisnost u odlučivanju, na aktivnosti Skupštine značajno utiče delovanje Vlade. Aktivnosti Narodne skupštine i skupštinskih odbora su otvorene za javnost. Međutim, neke važne informacije o radu Skupštine su dostupne samo po zahtevu ili nisu dostupne uopšte.

Parlament aktivno učestvuje u brojnim antikorupcijskim inicijativama drugih organa, a pokreće i neke sopstvene, među kojima je rad na Kodeksu ponašanja poslanika. Skupština je među najbolje ocenjenim institucijama po pitanju primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

ZAKONODAVNA VLAST			
Ukupna ocena stuba: 46			
	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 56/100	Resursi	50	50
	Nezavisnost	100	25
Upravljanje 38/100	Transparentnost	50	50
	Odgovornost	25	50
	Integritet	50	0
Uloga 50/100	Nadzor nad izvršnom vlašću	50	
	Zakonske reforme	50	

Struktura – Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji¹. U nadležnosti parlamenta, pored ostalog, jeste usvajanje i izmena Ustava, ratifikovanje međunarodnih ugovora, zakona i drugih opštih akata u nadležnosti Republike Srbije, kao i usvajanje budžeta.

Među izborne nadležnosti Skupštine spadaju: izbor Vlade, nadzor nad njenim radom, odluka o prestanku mandata Vlade i ministara, izbor i razrešenje sudija Ustavnog suda, izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednika sudova, republičkog javnog tužioca, javnih tužilaca, sudija, zamenika javnih tužilaca, izbor i razrešenje guvernera Narodne banke Srbije i nadzor nad njegovim radom, kao i izbor i razrešenje javnog pravobranioca i nadzor nad njegovim radom.

Parlament ima 250 poslanika, koji su izabrani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem. U skladu sa Zakonom o izboru narodnih poslanika obezbeđena je zastupljenost različitih polova (minimalni broj predstavnika po listi) i omogućena zastupljenost nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini (manji izborni cenzus za manjinske liste). Najmanje pet poslanika može formirati poslaničku grupu. Trenutno ima 10 poslaničkih grupa.

Skupština donosi odluke većinom glasova prisutnih narodnih poslanika, na sednici kojoj prisustvuje najmanje polovina od ukupnog broja poslanika. Za donošenje pojedinih odluka potrebna je većina ukupnog broja narodnih poslanika.

Predsednik Narodne Skupštine predstavlja Skupštinu, saziva sednice, odlučuje o dnevnom redu, predsedava sednicama, saziva sastanke Kolegijuma skupštine i predsedava sastancima. Predsednik ima zamenike, a o broju zamenika odlučuje svaki saziv parlamenta.

Kolegijum skupštine je telo koje saziva predsednik parlamenta, u cilju koordinacije rada i konsultacija. Članovi su predsednik, njegovi zamenici i šefovi poslaničkih grupa. Skupština ima stalna radna tela – odbore, a može formirati *ad hoc* radna tela – anketne odbore i komisije.

Odbori razmatraju zakone i druga akta upućena Skupštini. Odbori takođe nadziru rad Vlade i drugih tela i institucija koja su u nadležnosti Skupštine, i razmatraju izveštaje o radu organa, organizacija i institucija koji se podnose Skupštini u skladu sa odgovarajućim zakonima.

Generalnog sekretara bira Narodna skupština, na predlog predsednika. Skupštinska služba obezbeđuje tehničku i drugu podršku parlamentu, a njenim radom rukovodi generalni sekretar.

1 Ustav Republike Srbije, član. 98

NALAZ

KAPACITET

Resursi (propisi)

U kojoj meri su postojeća zakonska rešenja obezbeđuju zakonodavnoj vlasti odgovarajuće finansijske, ljudske i infrastrukturne resurse za obavljanje njenih dužnosti?

Ocena: 50

Skupština Srbije je, po pitanju raspoloživih finansijskih, ljudskih i infrastrukturnih resursa, u nešto boljoj poziciji od većine drugih institucija u zemlji. Zajednički problem svih njih jeste činjenica da nema direktne veze ili pravnog mehanizma koji bi obezbedili institucijama one resurse koji su im potrebni za ispunjavanje njihovih zadataka. Umesto toga, nivo raspoloživih sredstava zavisi od raznih drugih faktora, uključujući i političku moć ljudi koji stoje na čelu institucija i nivo raspoloživih sredstava u budžetu.

Specifičnost položaja Narodne skupštine jeste u tome što postoji poseban režim utvrđivanja skupštinskog budžeta. Prema nedavno usvojenom Zakonu o Narodnoj skupštini², parlament ima neka posebna prava u procesu pripreme budžeta. Naime, svi budžetski korisnici (uključujući Skupštinu) dostavljaju Ministarstvu finansija svoje finansijske planove za narednu godinu. I dok ostali budžetski korisnici ne mogu dalje da utiču na završni izgled budžeta i odobravanje njihovih potreba, Skupština ima pravo da se ne složi sa Ministarstvom i da pregovara o nacrtu budžeta³. Štaviše, Vlada ne sme da obustavi, kasni ili smanji budžetska izdvajanja za Skupštinu tokom fiskalne godine bez prethodne saglasnosti predsednika Skupštine⁴. Treba imati u vidu i da su poslanici ovlašćeni da predlože izmene budžeta tokom skupštinske rasprave i da povećaju iznos namenjen njihovoj instituciji (istovremeno smanjujući iznos namenjen nekom drugom korisniku)⁵.

Broj zaposlenih u Skupštini i njihov opis posla je propisan aktom o sistematizaciji stručne službe Narodne skupštine⁶.

Resursi (praksa)

U kojoj meri zakonodavna vlast ima odgovarajuće resurse da u praksi ispuni svoje dužnosti?

Ocena: 50

Skupština, uključujući i odbore i poslaničke grupe, ima dovoljno finansijskih resursa za izvršavanje svojih obaveza, ali nema dovoljno tehničkih resursa.

Iako parlament sam odlučuje o svom budžetu, poslanici obično primenjuju restriktivnu budžetsku politiku kako bi predupredili negativne reakcije javnosti⁷. Naime, troškovi parlamenta se često objavljuju, analiziraju i kritikuju u medijima (troškovi putovanja, niske cene u skupštinskom restoranu, dnevnicke)⁸.

2 Zakon o Narodnoj skupštini, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 9/2010.

3 Zakon o Narodnoj skupštini, član 64, 65

4 Zakon o Narodnoj skupštini, član 64, 65

5 Zakon o Narodnoj skupštini, član 15, 40

6 <http://www.parlament.gov.rs/activities/information-booklet/information-booklet-%E2%80%93-contents.618.html>

7 <http://www.vesti.rs/Vesti/Skupstina-dobija-budzet.html>

8 <http://www.nadlanu.com/pocetna/info/Bezobrazluk.a-12973.43.html>

Primena novih pravila, u skladu sa Zakonom o Narodnoj skupštini, počela je 2010. godine. Prethodnih godina Skupština je dobijala manje iznose novca nego što je tražila (u 2009. godini za plate poslanika). Budžet parlamenta je, međutim, povećan u 2011. godini, kada je počela primena novog zakona, pa iako je Vlada predložila budžet od 1,7 milijardi dinara (21 milion USD), Skupština je povećala taj iznos na 1,8 milijardi (200 miliona više nego 2010. godine), što je ocenjeno kao adekvatan iznos da zakonodavna vlast efikasno izvrši svoje obaveze⁹.

Kad je reč o zaposlenima u stručnoj službi, poslanici često tvrde da ih ima nedovoljno i znatno manje nego u parlamentima drugih zemalja, uporedivih sa Srbijom¹⁰. Međutim, prema sistematizaciji, popunjena je većina mesta u stručnoj službi Skupštine. U septembru 2010. godine bilo je 340 zaposlenih, od 392 predviđena sistematizacijom¹¹. Stanje sa prostorom za rad, koje je bilo problematično¹², je malo poboljšano posle preuzimanja zgrade bivše Savezne skupštine i parlament sada raspolaže sa 6.600 metara kvadratnih kancelarijskog prostora¹³.

Tehnička opremljenost je daleko od adekvatne. Poslanici nemaju sopstvene prostorije niti opremu, već koriste opremu u prostorijama poslaničkih grupa¹⁴. Prema zvaničnim podacima, poslaničke grupe koriste 109 kompjutera, 57 štampača, dva skenera i 29 faksova (ukupno ima 250 poslanika). Situacija sa tehničkom opremljenošću je bolja u stručnoj službi, gde gotovo svaki zaposleni ima svoj računar na raspolaganju¹⁵.

Skupština ima svoju biblioteku, sa 60.000 naslova¹⁶.

Nezavisnost (propisi)

U kojoj meri je, prema propisima, zakonodavna vlast nezavisna i slobodna od uplitanja spoljnih činilaca?

Ocena: 100

Parlament je, prema propisima, u značajnoj meri nezavistan od drugih aktera. Može ga raspustiti predsednik Republike, na obrazložen predlog Vlade¹⁷. Vlada ne može predložiti raspuštanje Skupštine, ako je parlament počeo raspravu o poverenju Vladi. Predsednik može raspustiti Skupštinu jedino još u slučaju da ona ne uspe da izabere Vladu u roku od 90 dana od konstituisanja. Parlament se ne može raspustiti u vreme ratnog stanja niti za vreme trajanja vanrednog stanja¹⁸. Istovremeno sa raspuštanjem parlamenta, predsednik je obavezan da zakaže izbore za narodne poslanike, tako da se održe najkasnije 60 dana od dana zakazivanja¹⁹.

Skupština ima dva redovna zasedanja tokom godine. Vanredne sednice se održavaju na zahtev najmanje trećine od ukupnog broja poslanika ili na zahtev Vlade, a sa unapred utvrđenim dnevnim redom. Skupština može da prihvati ili da odbije predloženi dnevni red za vanrednu sednicu, ali ga ne može menjati niti dopunjavati. Parlament sam utvrđuje dnevni red za redovne sednice, sam bira svog predsednika, predsednike i članove skupštinskih odbora i sam odlučuje o zapošljavanju osoblja.

9 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Prvi-skupstinski-budzet-tezak-18-milijardi-dinara.lt.html>

10 Intervju sa Georgijem Marićem, bivšim generalnim sekretarom Skupštine

11 <http://www.parlament.gov.rs/activities/information-booklet/information-booklet-%E2%80%93contents.618.html>

12 Intervju sa Georgijem Marićem, bivšim generalnim sekretarom Skupštine i Radojkom Obradovićem, narodnim poslanikom

13 <http://www.parlament.gov.rs/activities/information-booklet/information-booklet-%E2%80%93contents.618.html>

14 Intervju sa Georgijem Marićem, bivšim generalnim sekretarom Skupštine

15 <http://www.parlament.gov.rs/activities/information-booklet/information-booklet-%E2%80%93contents.618.html>

16 <http://www.parlament.gov.rs/activities/information-booklet/information-booklet-%E2%80%93contents.618.html>

17 Ustav Republike Srbije, član 109.

18 Ustav Republike Srbije, član 109.

19 Ustav Republike Srbije, član 109.

Poslanici imaju pravo na platu, ako nisu zaposleni na drugom mestu, U slučaju da jesu, dobijaju razliku između te plate i plate narodnog poslanika²⁰.

Poslanici imaju imunitet i ne mogu krivično odgovarati za izraženo mišljenje u vršenju funkcije niti za način na koji su glasali. Poslanik koji se pozove na imunitet ne može biti priveden, niti se protiv njega može voditi krivični postupak za koji je predviđena kazna zatvora, bez prethodnog odobrenja parlamenta²¹.

Postoji izuzetak - poslanik koji je zatečen u vršenju krivičnog dela za koje je predviđena kazna zatvora duža od pet godina može se privesti bez prethodnog odobrenja Skupštine²². Za krivične postupke u kojima su se poslanici pozvali na imunitet ne teče rok zastarevanja. Čak i u slučaju da se narodni poslanik ne pozove na imunitet, parlament ima pravo da uspostavi imunitet i tako spreči vođenje krivičnog postupka protiv poslanika²³.

Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri je, u praksi, zakonodavna vlast nezavisna i slobodna od uplitanja spoljnih činilaca?

Ocena: 25

Propisima predviđena nezavisnost parlamenta da sam utvrđuje svoje prioritete i dnevni red je ozbiljno narušena delovanjem Vlade. U praksi se i o radu Skupštine i o radu Vlade delom odlučuje na nezvaničnim telima, odnosno na sastancima lidera političkih partija koje čine vladajuću koaliciju²⁴. Ponekad se javljaju razlike u stavovima Vlade i Skupštine u vezi sa pojedinim pitanjima, zbog razlike u sastavu, kao što je bio slučaj sa manjinskom vladom u periodu 2004-2007, ili kada je od 2008. vladu podržavalo nekoliko manjih partija koje nisu učestvovala u izvršnoj vlasti. Ponekad agenda parlamenta, zbog „tanke” većine, zavisi od interesa, ne samo partija već i pojedinačnih poslanika.

Može se, međutim, zaključiti da se u najvećem broju slučajeva zakoni usvajaju ne samo na inicijativu Vlade, već na osnovu pritiska Vlade. Ogromna većina zakona se usvaja po hitnoj proceduri, što ostavlja malo vremena, tek nekoliko dana, za izradu amandmana i za diskusiju²⁵. U 2009. i 2010. godini samo pet od 262 usvojena zakona predložio je neko drugi, a ne Vlada (jedan Narodna banka Srbije i četiri poslaničke grupe koje su deo vladajuće koalicije). U prethodnim godinama, taj broj je bio čak i manji²⁶. S druge strane, zakonodavne inicijative opozicionih poslanika i narodne inicijative, koje je podržalo potpisima više od 30.000 građana, uopšte se ne stavljaju na dnevni red²⁷.

Izuzetno se retko dešava da parlament glasa protiv volje Vlade. Samo u nekoliko navrata Skupština je izmenila predloge zakona koje je prosledila Vlada, a da za to nije dobijena saglasnost izvršne vlasti. U jednom slučaju postoji sumnja da je interes spoljnih faktora uticao da poslanici iz jedne poslaničke grupe promene stav u pogledu Zakona o

20 Zakon o Narodnoj skupštini, član 42, 43

21 Ustav Republike Srbije, član 103

22 Ustav Republike Srbije, član 103.

23 Ustav Republike Srbije, član 103.

24 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=09&dd=22&nav_category=206&nav_id=382652 http://www.danas.rs/danasrs/politika/tadic_dacic_i_dinkic_odlucuju_o_foteljasima.56.html?news_id=191672

25 Podaci iz projekta "Otvoreni parlament" – "Kako poslanici donose zakone" – <http://www.crt.rs/wp/sr/otvoreni-parlament/>

26 <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-11-juna-2008.2008.1526.html>

27 <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/u-sazivu-od-14-februara-2007.1038.html>

akcizama²⁸, dok je u drugom slučaju Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije promenjen bez saglasnosti Vlade glasovima svih poslanika vladajuće koalicije. U tom drugom slučaju veruje se da je reč o licemernom potezu vladajuće koalicije koja se pretvarala da prihvata primedbe Agencije za borbu protiv korupcije na predložene izmene, te je Vlada načinila predlog koji je Agencija podržala, ali su poslanici istovremeno instruisani da glasaju drugačije, bez formalne saglasnosti Vlade²⁹.

Iako su plate narodnih poslanika relativno visoke za srpske standarde, one su niske u poređenju sa platama drugih nosilaca javnih funkcija. Plate nisu menjane pet godina (neke beneficije su čak ukinute) a nekoliko pokušaja da se povećaju je propalo zbog oštih reakcija javnosti³⁰.

28 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Ko-je-smestio-Vladi-Srbije-Peconi-ili-Filip-Moris.lt.html> http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=01&dd=28&nav_category=11&nav_id=341671

29 Intervju sa predsednikom Odbora Agencije za borbu protiv korupcije Čedomirom Čupićem, jul 2011.

30 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010&mm=11&dd=10&nav_category=9&nav_id=471462

UPRAVLJANJE

Transparentnost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da javnost na vreme dobije relevantne informacije o aktivnostima zakonodavne vlasti i procesu odlučivanja?

Ocena: 50

Delovanje Narodne skupštine i skupštinskih odbora je delimično dostupno javnosti. Javnost rada parlamenta se obezbeđuje stvaranjem uslova za prenos sednica parlamenta na televiziji i na internetu, održavanjem konferencija za novinare, izdavanjem saopštenja, omogućavanjem predstavnicima medija, posmatračima iz domaćih i međunarodnih organizacija i udruženja i zainteresovanim građanima da prate rad parlamenta, kroz uvid u transkripte i zapisnike sa sednica, internet prezentaciju Skupštine i druga sredstva u skladu sa Zakonom i Poslovníkom³¹.

Ne postoji zakonska obaveza proaktivnog objavljivanja zapisnika o glasanju, ali ga je moguće dobiti primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama³².

Javnost može biti isključena iz rada odlukom parlamenta, u skladu sa Zakonom i Poslovníkom³³. Novinarima koji su akreditovani u Skupštini je dozvoljeno da prisustvuju sednicama parlamenta i radnih tela, da imaju pristup predlozima zakona i drugih akata o kojima se raspravlja, stenografskim beleškama sednica, dokumentima i arhivi Skupštine³⁴.

Zakon i Poslovník Skupštine propisuju da se snimaju sve sednice parlamenta, kao i sednice nekih, ali ne svih, skupštinskih odbora. Ovi snimci se transkribuju, autorizuju (po potrebi), čuvaju i dostupni su po zahtevu³⁵.

Građani mogu da prate rad parlamenta i neposredno, na osnovu pojedinačnog ili grupnog zahteva, o kome odlučuje sekretar Skupštine, propisano je Zakonom i Poslovníkom. Član 258. Poslovníka daje takvo pravo eksplicitno „predstavnicima domaćih i međunarodnih udruženja, organizacija i građanima”.

Ne postoji obaveza za Narodnu skupštinu, njene odbore, poslaničke grupe ili pojedinačne poslanike da primaju građane, ali su slobodni da to čine³⁶. Građani mogu da podnose predstavlke parlamentu, ali ova oblast nije precizno definisana. Naime, prema članu 15. Zakona o Narodnoj skupštini, odbori mogu da razmatraju predstavlke i primedbe građana, ali ne postoje bilo kakve dalje obaveze u vezi sa tim.

Svi predlozi zakona objavljuju se na internet stranici parlamenta³⁷.

Izveštaji o imovini poslanika i drugih zvaničnika Skupštine objavljuju se, u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, na sajtu Agencije. Zakon o Agenciji propisuje da je deo izveštaja javno dostupan³⁸.

Prema Poslovníku Skupštine (član 118), zapisnici sa skupštinske rasprave se usvajaju na početku naredne sednice. Parlament, “u skladu sa propisima”³⁹, objavljuje: predlog dnevnog reda i usvojeni

31 Zakon o Narodnoj skupštini, član 11
32 Poslovník, član 126
33 Zakon o narodnoj skupštini, član 11
34 Zakon o narodnoj skupštini, član 11
35 Zakon o narodnoj skupštini, član 11, Poslovník, član 126
36 Zakon o narodnoj skupštini, član 11
37 Poslovník, član 260
38 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 47
39 Poslovník, član 260

dnevni red Narodne skupštine i skupštinskih odbora, usvojeni zapisnik sa sednica parlamenta i odbora, predloge zakona i drugih akata, usvojene zakone i druge akte, podnete amandmane, izveštaj o glasanju, dnevni red sastanka kolegijuma, informator o radu, dnevne informacije o radu parlamenta i odbora, izveštaje o radu odbora.

Svi poslanici mogu da organizuju konferencije za novinare u Skupštini, a zvanična saopštenja parlamenta može da priprema samo skupštinska pres-služba, uz odobrenje predsednika Skupštine⁴⁰.

Transparentnost (praksa)

U kojoj meri u praksi javnost na vreme dobija relevantne informacije o aktivnostima zakonodavne vlasti i procesu odlučivanja?

Ocena: 50

Javnost može da dobije mnoge, ali ne sve, važne informacije o radu Skupštine. Neke od ovih informacija mogu se dobiti pravovremeno, jer se predlozi zakona objavljuju na sajtu parlamenta, sednice se direktno prenose, a mediji izveštavaju o aktivnostima Skupštine. Neke informacije su dostupne, ali ne pravovremeno⁴¹ (na primer, zapisnik o glasanju, podneti amandmani, koji su dostupni na zahtev). Konačno, ima značajnih informacija koje uopšte nisu dostupne (na primer, o lobiranju).

Informacije o aktivnostima Skupštine su dostupne preko sajta. Postoji i arhiva koja sadrži informacije o prethodnim sednicama Skupštine i skupštinskih odbora⁴². U njima se navodi dan održavanja sednice, dnevni red, vrlo sažet opis diskusije i spisak usvojenih odluka. Uobičajeno je da se nekoliko dana pre sednice objavljuje predlog dnevnog reda, ali nije praksa da se unapred objavljuje dnevni red narednih sednica odbora⁴³.

Mediji uglavnom nemaju problema da prikupe informacije o radu zakonodavne vlasti⁴⁴.

Zakoni se objavljuju na sajtu Skupštine odmah po prijemu od predlagača⁴⁵. Dešava se da je to neposredno pred održavanje sednice, posebno kada Vlada traži da se raspravlja o hitnoj proceduri, zbog čega ne ostaje dovoljno vremena da se predlozi zakona temeljno prouče. Hitna procedura je postala uobičajena praksa umesto izuzetka⁴⁶.

Budžet Skupštine je javan. Informator o radu je objavljen na sajtu i on sadrži korisne informacije o skupštinskom budžetu, kao što su troškovi 'plata, opreme, službenih putovanja'⁴⁷.

Transkripti izlaganja na skupštinskim sednicama se čuvaju i dostupni su na zahtev⁴⁸. Slično tome, zapisnici o glasanju se mogu dobiti na zahtev, u roku od 15 dana⁴⁹.

Ne postoji praksa razmatranja godišnjeg izveštaja o radu Vlade, pa čak ni objavljivanja tog izveštaja. Skupštinski odbori razmatraju izveštaje pojedinih ministarstava, ali se ti izveštaji na objavljuju na sajtu parlamenta⁵⁰.

40 Poslovnik, član 261

41 Istraživanje za potrebe ove analize

42 <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>

43 Istraživanje za potrebe ove analize, www.parlament.gov.rs

44 Intervju sa Zlatom Đorđević, urednicom u Novinskoj agenciji Beta, april 2011

45 <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html>

46 <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.871.html>

47 Istraživanje za potrebe ove analize, www.parlament.gov.rs

48 Intervju sa Zlatom Đorđević, urednicom u Novinskoj agenciji Beta, april 2011

49 Intervju sa Zlatom Đorđević, urednicom u Novinskoj agenciji Beta, april 2011

50 Intervju sa narodnim poslanikom Radojkom Obradovićem, maj 2011

S druge strane, postoji praksa, iako ne postoji jasna zakonska obaveza, da se izrađuju godišnji izveštaji o radu skupštinskih odbora i o međunarodnim odnosima i saradnji parlamenta⁵¹.

Izveštaji o imovini poslanika su delimično dostupni javnosti. Ogromna većina poslanika je od 2005. godine ispunjavala obavezu da nadležnom telu dostavi izveštaj o imovini i to je slučaj i sada⁵².

Građani mogu da prate skupštinske rasprave (sa balkona skupštinske sale), ali interesovanje nije veliko (samo 50 zahteva u 2009. i 2010. godini, svi su odobreni)⁵³.

Prema statistikama parlamenta, postoji veliki problem u mehanizmu postupanja po predstavkama i žalbama koje podnose građani⁵⁴. Naime, 2009. godine nije konstituisan Odbor za predstavke i žalbe. U međuvremenu su skupštinske službe primile 698 pojedinačnih predstavki, 487 građana je lično dolazilo da se žali i službe su obezbedile informacije u još 1.200 slučajeva⁵⁵.

Svi akreditovani novinari slobodno mogu da prate sednice i rad parlamenta, ali samo jedna TV stanica, javni servis RTS, zbog tehničkih razloga, može da snima i uživo prenosi sednice⁵⁶. Ova situacija nije posledica propisa, već dugogodišnje prakse. Pitanje prenosa nije jasno regulisano i u prošlosti se smatralo obavezom javnog servisa, ali javni servis sada insistira da je to usluga koju bi Skupština trebalo da plaća.

Odgovornost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da zakonodavna vlast odgovara za svoje aktivnosti?

Ocena: 25

Ustav Srbije predviđa nekoliko načina za proveru zakonodavne aktivnosti. Proceduru za proveru ustavnosti zakona može da pokrene republička, pokrajinska ili lokalna vlast, 25 poslanika ili sam Ustavni sud. Nadalje, bilo ko drugi može inicirati to pitanje, ali Ustavni sud u tom slučaju nije obavezan da pokrene proceduru⁵⁷. Ustavni sud može staviti van snage određene odredbe ili ceo zakon, ali ih ne može promeniti. Ustavni sud može i suspendovati primenu osporenog zakona odnosno odredaba, dok traje ocena ustavnosti. Moguće je razmatrati i ustavnost zakona koji su usvojeni ali još uvek ne i proglašeni, (član 169 Ustava), kao i zakone koji su prestali da važe (u roku od 6 meseci po prestanku važenja).

Propisi o javnim raspravama nisu dovoljno jasni. U Skupštini je moguće organizovati „javno slušanje” o temama od interesa za javnost i pozvati stručnjake na sednice odbora, ali ovo nije obavezno i procedura nije detaljnije razrađena⁵⁸.

Nema posebnih procedura za eventualne žalbe na odluke parlamenta ili na aktivnosti pojedinačnih poslanika. Širok imunitet štiti poslanike od krivičnog gonjenja, ne samo za delovanje u funkciji poslanika (u toj oblasti imunitet je potpun), već i za sva dela za koja je predviđena kazna zatvora (imunitet zavisi od odluke parlamenta). Poslanik ne može biti priveden čak i ako je zatečen u izvršenju lakših krivičnih dela (predviđena kazna zatvora kraća od pet godina), ukoliko to ne odobri Skupština.

51 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/izvestaji/2011/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20odbora%20u%202010.%20godini%20050411%20lat.pdf>

52 http://www.acas.rs/images/stories/Godisnji_izvestaj_o_radu_Agencije_-_25_mart_2011.pdf

53 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/informator/sadr%C5%BEaj-informatora.1023.html>

54 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/informator/sadr%C5%BEaj-informatora.1023.html>

55 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/informator/sadr%C5%BEaj-informatora.1023.html>

56 Intervju sa Zlatom Đorđević, urednicom u Novinskoj agenciji Beta, april 2011

57 Ustav Republike Srbije, član 168.

58 <http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/important-documents/rules-of-procedure/introductory-provision.1351.html>

Odgovornost (praksa)

U kojoj meri u praksi zakonodavna vlast i poslanici odgovaraju za svoje aktivnosti?

Ocena: 50

Mehanizmi koji bi trebalo da obezbede odgovornost parlamenta i poslanika u praksi se nisu pokazali kao naročito efikasni. Ustavni sud nekoliko godina nije funkcionisao i njegov rad opterećuje veliki broj inicijativa i predmeta⁵⁹. Razmatranje ustavnosti zakona postaje pravi kontrolni mehanizam rada parlamenta od 2009. godine, kada su izabrane nedostajuće sudije Ustavnog suda. Tokom 2009. i 2010. godine Ustavni sud se obraćao parlamentu 34 puta zbog razmatranja ustavnosti raznih zakona. Radi poređenja navodimo da je Skupština 2008. usvojila 47 zakona, 2009. godine 265 i u prvih devet meseci 2010. godine 151 zakon⁶⁰.

Skupština povremeno organizuje javno slušanje o aktuelnim temama, uglavnom uz podršku međunarodnih organizacija kao što su UNDP i OEBS. Ne postoji ustaljena praksa da se takve debate organizuju o zakonima koji su u procesu razmatranja⁶¹.

Skupština je efikasna u dostavljanju informacija drugim telima (kao što su Poverenik, Uprava za javne nabavke) u skladu sa odredbama relevantnih zakona⁶². U komunikaciji sa Ustavnim sudom, kada Skupština treba da iznese mišljenje u vezi sa osporenim propisima koje je usvojila, procedura traje 3-4 meseca, što je relativno sporo⁶³.

Imunitet poslanika se u nekoliko navrata pokazao kao prepreka za zaštitu građana od delovanja političara.⁶⁴ Uglavnom postoji praksa solidarnosti među poslanicima iz različitih partija i ne ukida se imunitet u slučajevima građanskih tužbi⁶⁵.

Integritet (propisi)

U kojoj meri postoje mehanizmi koje treba da obezbede integritet članova zakonodavne vlasti?

Ocena: 50

Ne postoji poseban Kodeks ponašanja poslanika. Pojedine odredbe te vrste postoje u Poslovniku Narodne skupštine – članovi u vezi sa ponašanjem na sednici, ali ne u vezi sa integritetom poslanika. Neka pravila integriteta za poslanike i druge javne funkcionere propisane su Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije⁶⁶.

Ovaj Zakon zabranjuje javnim funkcionerima da prime poklone u vezi sa obavljanjem javne funkcije (izuzev protokolarnih i prigodnih poklona), pokloni se moraju prijaviti, a zabranjeno je da funkcioneri zadrže poklone iznad određene vrednosti (pet odsto prosečne plate u Srbiji – oko 17 evra)⁶⁷.

Postoje zakonska ograničenja za zapošljavanje funkcionera po prestanku funkcije, ali ona ne važe

59 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/8747/Ustavni-sud-u-blokadi-do-oktobra>

60 <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-11-juna-2008.1526.html>

61 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skup%C5%A1tina/radna-tela/javna-slu%C5%A1anja.990.html>

62 Intervju sa Mirjanom Radaković, pomoćnikom generalog sekretara Narodne skupštine, januar 2011

63 Intervju sa Mirjanom Radaković, pomoćnikom generalog sekretara Narodne skupštine, januar 2011

64 <http://www.mondo.rs/v2/tekst.php?vest=115951>

65 Intervju sa narodnim poslanikom Radojkom Obradovićem, maj 2011

66 Poslovnik, član 283-288, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 27-42

67 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 27-42

za poslanike. Nema propisanih obaveza u vezi sa lobiranjem, izuzev ako se ne radi o poklonima u vezi sa lobiranjem.

Pravila u vezi sa sukobom interesa važe i za narodne poslanike, uključujući obavezu prijavljivanja sukoba interesa i izuzimanja iz procesa odlučivanja⁶⁸. Nije, međutim, nigde jasno definisano šta se podrazumeva pod sukobom interesa u slučaju poslanika.

Prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, samo deo izveštaja o imovini i prihodima narodnih poslanika je dostupan na javnom sajtu Agencije (prihodi iz javnih izvora, nekretnine i vozila u vlasništvu, vlasništvo nad akcijama preduzeća)⁶⁹.

Kodeks ponašanja poslanika je u fazi izrade – formirana je radna grupa, sastavljena od predstavnika poslaničkih grupa, koja radi na tekstu Kodeksa.

Integritet (praksa)

U kojoj meri je integritet članova zakonodavne vlasti obezbeđen u praksi?

Ocena: 0

Integritet poslanika je nedovoljno obezbeđen u praksi.

Agencija za borbu protiv korupcije je proverila 500 izveštaja o imovini i prihodima u 2011. godini, među njima i izveštaje poslanika⁷⁰. U januaru 2011. Agencija je podnela prekršajne prijave protiv dvojice poslanika jer nisu dostavili podatke o prenosu upravljačkih prava u privatnim firmama⁷¹. U 2010. godini zabeležen je slučaj da su neki poslanici optužili dvojicu kolega da su u sukobu interesa jer su akcionari firmi koje su direktno imale korist od zakona o kojima je parlament raspravljao⁷². Ove primedbe je, međutim, ignorisala predsednica Skupštine, tretirajući ih kao deo političke debate.

68 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 27-42

69 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 47

70 Intervju sa predsednikom Odbora AZBK Čedomirom Čupićem, jul 2011

71 Intervju sa predsednikom Odbora AZBK Čedomirom Čupićem, jul 2011

72 <http://www.ldp.rs/jovanovi%C4%87:-sukob-interesa-u-parlamentu.84.html?newsId=2687>

ULOGA

Nadzor nad izvršnom vlašću (propisi i praksa)

U kojoj meri zakonodavna vlasti sprovodi efikasan nadzor izvršne vlasti?

Ocena: 50

Skupština ima formalnu nadležnost da kontroliše rad vlade, da prati rad nezavisnih tela koje bira i da se stara o sprovođenju njihovih preporuka, ali se u praksi Skupština tim ovlašćenjima koristi u veoma ograničenom obimu.

Parlament ima nadležnost da osniva anketne odbore. To je propisano Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovnikom o radu⁷³. Skupština, naime, ima stalna radna tela – odbore, a može osnivati i *ad hoc* radna tela – anketne odbore i komisije.

Anketni odbor ili komisija može se osnovati kako bi se analiziralo stanje u određenoj oblasti i utvrdile činjenice u vezi sa pojedinim dešavanjima, naročito onima koja su zaokupila pažnju javnosti. Sastav i mandat takvog *ad hoc* radnog tela Skupštine utvrđuje se odlukom o osnivanju.

Anketni odbor odnosno komisija nema pravo da vrši istražne ili druge sudske radnje, ali ima pravo da od državnih organa i organizacija traži podatke, isprave i obaveštenja i da uzima izjave od pojedinaca. Predstavnicima državnih organa i organizacija dužni su da se odazovu pozivu anketnog odbora i da daju istinite izjave, podatke, isprave i obaveštenja. Nakon završenog rada odbor odnosno komisija podnosi izveštaj Narodnoj skupštini sa predlogom mera i prestaje sa radom na dan kada Narodna skupština odlučuje o njegovom izveštaju⁷⁴.

U praksi skupštinski anketni odbori nisu postigli značajne rezultate. Od 2004. godine do danas bila su osnovana četiri anketna odbora.⁷⁵

Parlament ima mogućnost da utiče na budžet tek kada ga vlada utvrdi u formi predloga i dostavi parlamentu (osim kad je reč o budžetskim izdvajanjima za samu Skupštinu).⁷⁶ Zakon ne predviđa (i u praksi se ne dešava) da se parlament ili skupštinski odbori uključuju u raspravu tokom planiranja budžeta. Parlament ima mogućnost da menja budžet u završnom procesu usvajanja, ali zakon⁷⁷ predviđa da se deficit budžeta koji predloži Vlada ne može povećati – uz svako povećanje neke budžetske aprocijacije poslanici moraju da predlože i odgovarajuće smanjenje. Eventualni budžetski suficit ne može se koristiti za povećanje rashoda.

Skupština bira Vladu većinom od ukupnog broja narodnih poslanika i može da je razreši, odnosno da joj izglasa nepoverenje. U praksi se nije dešavalo da parlament izglasa nepoverenje Vladi, već je jednom prilikom, 2004. godine, kada je postalo izvesno da nema podršku većine, sama Vlada podnela ostavku⁷⁸. O poverenju Vladi poslednji put se raspravljalo 2008. godine, ali se o poverenju nije glasalo – nije bilo većine za izglasavanje nepoverenja, a vladajuća koalicija nije dala kvorum za glasanje tom prilikom⁷⁹.

Parlamenta bira ombudsmana (Zaštitnika građana) većinom od ukupnog broja narodnih poslanika, na predlog nadležnog odbora za ustavna pitanja⁸⁰, bira predsednika i članove Saveta Državne

73 Zakon o Narodnoj skupštini, član 27, Poslovnik, član 41

74 Poslovnik, član 68

75 Istraživanje za potrebe ove analize

76 Zakon o budžetskom sistemu, član 28-31

77 Zakon o budžetskom sistemu, član 44

78 <http://otvoreniparlament.rs/2007/10/24/page/13/>

79 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=12&dd=18&nav_category=11&nav_id=335017

80 Zakon o zaštitniku građana, član 4

revizorske institucije, većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog nadležnog odbora skupštine⁸¹. Parlament bira i članove Republičke izborne komisije, na predlog poslaničkih grupa⁸². Parlament je te nadležnosti efikasno vršio u prethodnom periodu.

Nezavisna tela za svoj rad odgovaraju parlamentu i ona mu podnose godišnje izveštaje o radu⁸³. Od 2010. godine, novim poslovnikom uvedena je obaveza parlamenta da razmatra godišnje izveštaje nezavisnih organa. Skupštinski odbori razmatraju njihove godišnje izveštaje, na osnovu preporuka nezavisnih tela formulišu zaključak i preporuke za parlament koja se usvaja na plenarnoj sednici. U praksi se konkretne preporuke nezavisnih tela, koja se odnose i na delovanje vlade i na delovanje parlamenta, u skupštinskom odboru pretaču u uopštene zaključke u kojima se pruža načelna podrška radu nezavisnih tela. Parlament nije raspravljao o ispunjavanju ili neispunjavanju zaključaka i preporuka iz prethodnih godišnjih izveštaja nezavisnih organa⁸⁴.

Skupština je nadležna za kontrolu međunarodnih ugovora koje zaključuje Vlada, s obzirom na to da je Zakonom o Narodnoj skupštini propisana njena nadležnost da potvrđuje međunarodne ugovore⁸⁵.

Iako parlament ima formalnu nadležnost da kontroliše rad izvršne vlasti, godišnji izveštaj o radu vlade u praksi nikada nije razmatran. Vlada taj izveštaj dostavlja skupštini, ali se on ne razmatra⁸⁶. Skupštinski odbori razmatraju redovne (godišnje ili šestomesečne) izveštaje o radu resornih ministarstava. Jedan dan u sedmici, tokom trajanja redovnih zasedanja, posvećen je poslaničkim pitanjima vladi, dok se jednom mesečno organizuje sednica na kojoj članovi vlade direktno odgovaraju na pitanja narodnih poslanika. U praksi se parlament susretao sa problemima u vezi sa nadzorom nad radom organa koja su u nadležnosti vlade. Tako je skupštinski odbor imao poteškoće da od javnih preduzeća (čiji je osnivač vlada) dobije podatke o platama rukovodilaca tih organa i morao je da uputi žalbu Povereniku za slobodan pristup informacijama,⁸⁷ koristeći se pravima koja stoje na raspolaganju svakom građaninu.

Parlament redovno obavlja svoje nadležnosti koje proističu iz Ustava i posebnih zakona u vezi sa izborom javnih funkcionera, kao što su guverner Narodne banke, sudije Ustavnog suda, članovi odbora nezavisnih i regulatornih tela. U nekim slučajevima, kao što je bio izbor sudija Ustavnog suda⁸⁸, poslanici, uglavnom opozicioni, žalili su se na to da biografije dostavljene uz predloge za izbor ne pružaju dovoljno podataka kako bi poslanici mogli da procene da li je predložen odgovarajući kandidat⁸⁹, dok u slučaju izbora članova Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki poslanicima uopšte nisu bili dostavljeni dokazi da kandidati ispunjavaju zakonom predviđene uslove za izbor.

Zakonske reforme (propisi i praksa)

U kojoj meri zakonodavna vlast tretira borbu protiv korupcije i dobro upravljanje kao prioritet u zemlji?

Ocena: 50

Srbija je, u značajnoj meri, uspostavila pravni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije. Usvojen je niz važnih zakona i ratifikovane su relevantne međunarodne konvencije organizacija čiji je Srbija član, ali postoje problemi u sprovođenju zakona.

81 Zakon o DRI

82 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 33

83 Poslovnik, član 238

84 Istraživanje za potrebe ove analize, www.parlament.gov.rs

85 Zakon o Narodnoj skupštini, član 15

86 Intervju sa narodnim poslanicima Radojkom Obradovićem i Jorgovankom Tabaković, maj 2011, Istraživanje za potrebe ove analize, www.parlament.gov.rs

87 <http://www.pressonline.rs/info/politika/20953/odbor-se-obraca-povereniku-za-informacije-o-platama.html>

88 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Srbija/731148/Skup%C5%A1tina+o+sudijama+Ustavnog+suda.html>

89 Skupština bira pet sudija sa liste od 10 koje predlaže predsednik Republike, a predsednik imenuje pet sa liste od 10 koje predlaže skupština

Parlament je 2005. godine usvojio Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije.

Ratifikovani su Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije, Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunski protokoli, Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji, Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenog kriminalom i Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji, kao i Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji Saveta Evrope.⁹⁰

Skupština je u poslednjih nekoliko godina usvojila Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, kojim je osnovana Agencija kao samostalan i nezavisan državni organ, novi Zakon o finansiranju političkih stranaka i novi Zakon o javnim nabavkama; Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, kojim se uređuje osnivanje i delatnost, pravni položaj, nadležnost, organizacija i način rada Državne revizorske institucije, Zakon o zaštiti konkurencije kao i Zakon o izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Ta zakonska rešenja, iako su donela neka poboljšanja, nisu uvek bila odgovarajućeg kvaliteta, a ponekad su činila pravni okvir za borbu protiv korupcije slabijim. Tako je, na primer, parlament u julu 2010. godine usvojio izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije kojim je omogućeno da pojedini funkcioneri zadrže više javnih funkcije do isteka mandata,⁹¹ nakon što su, na osnovu prvobitnih odredaba, propustili rok da se izjasne koju će funkciju nastaviti da obavljaju, a kojih će se odreći. Tu odredbu je godinu dana kasnije Ustavni sud proglasio neustavnom⁹².

U procesu izrade zakona ne utvrđuje se uticaj budućih zakonskih rešenja na borbu protiv korupcije ili korupciju, a rasprava o tome zavisi od stručnosti poslanika i njihove spremnosti da usvoje primedbe stručne javnosti. Parlamentarna većina najčešće ne prihvata sugestije opozicije u vezi sa zakonskim rešenjima. U procesu usvajanja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, amandmani opozicione SNS, koje je stručna javnost označila kao korisne, odbijeni su od strane Vlade bez obrazloženja a ni skupštinska većina ih nije podržala.

Na nedostatak javnih rasprava ukazano je i u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija za 2010. godinu⁹³: Postoji i zamerka da nedostaje efikasno sprovođenje i monitoring donetih zakona. Naime, izveštaj o napretku konstatuje da je napravljen napredak u usvajanju zakona koji su usklađeni sa "acquis communautaire", ali i dalje ostaje veliki problem nedovoljno efikasna implementacija tih zakona.

U mišljenju Evropske komisije o zahtevu Srbije za članstvo u EU, iz 2011. godine, ukazano je i da "su Strategija (za borbu protiv korupcije) i Akcioni plan sprovedeni sporo i da ih je potrebno ažurirati". Rad na izradi nove Strategije počeo je u junu 2011. godine.

I pored toga što je usvojen niz važnih zakona za borbu protiv korupcije, Srbiji i dalje nedostaju neki veoma bitni propisi, kao što je zakon o zaštiti uzbunjivača, propisi koji bi uredili lobiranje, obezbedili organizovanje javnih rasprava, javnost vlasništva u medijima i javnost drugih kanala uticaja na nepristrasnost medijskog izveštavanja.

90 <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>

91 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Srbija/756018/Zakon+o+Agenciji+pred+Ustavnim+sudom.html>

92 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/264675/Ustavni-sud-Vise-javnih-funkcija--neustavno>

93 <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.211.html>

ZAKONODAVNA VLAST

Ključni nalazi i preporuke

Zakonodavna vlast u praksi ne koristi svoju nezavisnost niti mehanizme nadzora koji joj stoje na raspolaganju na osnovu propisa, već uglavnom postupa na osnovu inicijative Vlade. Izveštaji nezavisnih tela se formalno razmatraju i dobijaju podršku, ali Narodna skupština ne prati sprovođenje njihovih preporuka. Tanku vladajuću većinu čini 16 partija, što parlament čini podložnim političkim ucenama.

1. Parlament bi trebalo da aktivno prati usklađenost predloga zakona sa Ustavom i pravnim sistemom, kao i sa strateškim dokumentima koje je usvojio, posebno u vezi sa efektima predloženih rešenja na korupciju i borbu protiv korupcije;
2. Treba unaprediti proces izrade i usvajanja zakona: treba razmatrati da li se zakoni mogu primeniti sa predviđenim finansijskim sredstvima, da li je bilo javne rasprave, treba staviti na dnevni red predloge zakona koji dolaze od opozicije i građana;
3. Obezbediti punu primenu pravila o dostupnosti informacija i uvesti praksu objavljivanja dokumenata na sajtu Skupštine (podneti amandmani, transkripti rasprava, biografije kandidata koje skupština bira, izveštaji o kojima parlament raspravlja);
4. Izmeniti Ustav kako bi se ukinuo imunitet narodnih poslanika za kršenje antikorupcijskih zakona, uz očuvanje koncepta da se pritvor ne može odrediti bez odobrenja parlamenta;
5. Izmeniti Poslovnik kako bi se obezbedilo učešće predstavnika zainteresovane javnosti u raspravama pred skupštinskim odborima (u najmanju ruku omogućiti podnošenje predloga u vezi sa predmetom koji odbor razmatra, uz garancije da će članovi odbora biti upoznati sa podnetim predlogom);
6. Urediti lobiranje (uticaj ili pokušaj uticaja na donošenje odluka) u vezi sa donošenjem zakona o drugih odluka Skupštine;
7. Zakon o narodnoj skupštini i Poslovnik treba preciznije da regulišu oblast sukoba interesa narodnih poslanika;
8. Usvojiti Etički kodeks poslanika;
9. Unaprediti praksu razmatranja izveštaja nezavisnih državnih organa na skupštinskim odborima i na plenumu. Kada Narodna skupština usvoji izveštaj koji ukazuje na neophodnost izmene propisa, treba pokrenuti proceduru da izmenu tog propisa. Kada izveštaj ukazuje na propuste Vlade ili drugih organa izvršne vlasti, treba zatražiti da se propusti isprave i inicirati proceduru za utvrđivanje odgovornosti nadležnih (na primer ministra).



IZVRŠNA VLAST

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Izvršna vlast, odnosno Vlada Srbije, po Ustavu i zakonima je nezavisna grana vlasti, koju nadzire parlament i koja saraduje sa predsednikom Republike, mada se u praksi na njen rad snažno reflektuju međustranački odnosi i posebno činjenica da je predsednik države ujedno predsednik najveće stranke koja je u sastavu aktuelne koalicione vlade. Vlada javno objavljuje sve dokumente koje je obavezna po zakonu, mada često na način na koji nije dovoljno dostupan ili dovoljno jasan većini građana, a i samim zakonom nije propisana dužnost objavljivanja nekih važnih informacija. Članovi Vlade povinuju se odredbama o sprečavanju sukoba interesa, ali pitanje lobiranja nije rešeno zakonski, a u javnosti postoji snažno uverenje da je Vlada pod uticajem finansijskih moćnika. Postoje kvalitetna i detaljna pravila o upravljanju javnim sektorom, ali javni sektor i pored toga nije depolitizovan. Javno deklarativno zalaganje sa najviših nivoa za borbu protiv korupcije je nesporno, ali praktična primena tog zalaganja često izostaje.

IZVRŠNA VLAST			
Ukupna ocena stuba: 52			
	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 58/100	Resursi	/	50
	Nezavisnost	75	50
Upravljanje 54/100	Transparentnost	75	50
	Odgovornost	75	50
	Integritet	50	25
Uloga 38/100	Upravljanje u javnom sektoru	50	
	Pravni sistem	25	

Struktura – Izvršnu vlast predstavlja Vlada Srbije, kao kolegijalno telo koje čine predsednik vlade, potpredsednici i ministri. Vlada raspolaže imovinom Srbije, postavlja organe upravljanja u javnim preduzećima, osniva agencije i druga tela. Stručne poslove za Vladu obavlja Generalni sekretarijat Vlade.

Kandidata za predsednika Vlade predlaže predsednik Srbije a Skupština na predlog mandataru bira Vladu većinom od ukupnog broja narodnih poslanika. Skupština razrešava Vladu takođe većinom od ukupnog broja poslanika. Vlada odgovara Skupštini za svoj rad.

Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i za rad organa državne uprave¹. Vlada predlaže Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte i daje o njima mišljenje kad ih podnese drugi predlagač. Vlada takođe donosi uredbe i druge opšte akte radi izvršavanja zakona². Skupština bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara³.

1 Ustav Republike Srbije, član 122 i 124

2 Ustav Republike Srbije, član 123

3 Ustav Republike Srbije, član 99

NALAZ

KAPACITET

Resursi (Praksa)

U kojoj meri izvršna vlast ima adekvatne resurse da efikasno izvršava svoje zadatke?

Ocena: 50

Kadrovska selekcija i funkcionisanje državne vlasti gotovo su u potpunosti pod kontrolom vladajućih političkih partija i kriterijuma koji su zasnovani na njihovom usko shvaćenom političkom interesu. Dominacija stranaka postoji na svim nivoima funkcionisanja državnog aparata. Izvršni deo vlasti i državna uprava nisu profesionalni i postavljaju se po kriterijumu lojalnosti a ne kompetentnosti⁴.

Samo u izuzetnim slučajevima, stranački kriterijumi nisu odlučujući, već primat imaju razlozi stručnosti, veštine i iskustva⁵.

Vlada Srbije ima 27 članova – premijera, zamenika premijera koji je istovremeno potpredsednik Vlade i ministar unutrašnjih poslova, dvojicu potpredsednika koji su istovremeno ministri, jednog potpredsednika bez ministarskog portfelja i još 22 ministra. Od formiranja aktuelne vlade, u julu 2008. godine, nesporan je stav da Vlada ima previše resora kao posledicu velikog broja stranaka koje čine vladajuću koaliciju⁶, a taj stav potvrđen je i izjavama samih ministara, članova vlade, koji su izjavljivali da bi 15 ministarstava bio optimalan broj za Srbiju⁷.

Pored ministara, politički postavljeni kadrovi su državni sekretari (jedan ili više po ministarstvu), dok se pomoćnici ministara postavljaju kao „državni službenici na položaju“. Ministri imaju pravo i da angažuju ukupno 62 posebna savetnika. Premijer ima i poseban petočlani ekonomski savet, a ima pravo da formira i savet za državne organe i javne službe⁸.

Generalni sekretarijat Vlade u 2010. godini imao je 80 zaposlenih, odnosno 90 sa kancelarijama službi izdvojenim u dva grada u unutrašnjosti Srbije, od toga najveći deo u Sektoru za pripremu i obradu sednica Vlade i radnih tela⁹. Za 2011. godinu planira se povećanje za 18 zaposlenih¹⁰. Iako u kancelariji zamenika generalnog sekretara nisu želeli da komentarišu da li su ljudski resursi na odgovarajućem nivou, jasno je da postoji problem da se zadrže zaposleni i da nedostaci u sistemu obuke osujećuju efikasnost izvršne vlasti¹¹.

Budžet Generalnog sekretarijata Vlade za 2011. godinu je 362 miliona dinara (oko 3,45 miliona evra), što je 13 odsto više nego 2010. godine¹². Budžet Vlade u širem smislu (uključujući kabinete

4 Intervju sa političkim analitičarima Dejanom Vukom Stankovićem i Zoranom Stojkovićem, januar 2011. godine

5 Intervju sa političkim analitičarima Dejanom Vukom Stankovićem i Zoranom Stojkovićem, januar 2011. godine

6 <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6318878,00.html> http://www.danas.rs/vesti/politika/ljajic_glomazna_Government_nepotrebna.56.html?news_id=157118 <http://www.naslovi.net/tema/105518>

7 <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6318878,00.html> http://www.danas.rs/vesti/politika/ljajic_glomazna_vlada_nepotrebna.56.html?news_id=157118 <http://www.naslovi.net/tema/105518>

8 Zakon o Vladi, član 28

9 Informator o radu Vlade za 2010. godinu

10 Podaci iz predloga budžeta za 2011.

11 Intervju sa Zamenikom generalnog sekretara Vlade Srbije Miloša Todorovića, januar 2011. U odgovoru, dostavljenom elektronskom poštom, naveo je da se „državna administracija susreće sa problemom odlaska zaposlenih... motivisanim većim platama“ i da je u „državnom sektoru takođe potrebno stalno obrazovanje zaposlenih. Edukaciju sprovodi Služba za upravljanje kadrovima, ali i drugi organi državne administracije i nevladine organizacije“.

12 Ovaj porast je veći od prosečnog povećanja kod drugih budžetskih korisnika

premijera i potpredsednika, Vladine kancelarije, posebne službe, iznosi 2,5 milijarde dinara (23,7 miliona evra) i veći je za 43 odsto nego 2010. godine.

Vlada nije u javnosti otvarala pitanje adekvatnosti smeštaja i prostora. Za upravljanje i održavanje prostora državnih organa, uključujući tu i Vladu, zadužena je Uprava za zajedničke poslove republičkih organa, kao poseban organ koji obavlja zajedničke poslove za sve državne organe. Uprava ima budžet od oko 2,7 milijardi dinara (25,7 miliona evra) za 2011. godinu ali je nemoguće razdvojiti deo namenjen izvršnoj vlasti od dela koji koriste ostali državni organi.

Generalni sekretarijat navodi da je problem u povezivanju IT sistema, te da bi se taj problem mogao otkloniti umrežavanjem računara radi povezivanja organa na istom nivou kao i centralnih tela sa lokalnim jedinicama, kao što su poreska administracija, geodetski zavod, policija¹³.

Nezavisnost (Propisi)

U kojoj meri je, prema propisima, izvršna vlast nezavisna?

Ocena: 75

Prema propisima, izvršna vlast je u velikoj meri nezavisna i odnos predsednika Republike i Vlade zasniva se na saradnji i međusobnim pravima i obavezama, u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim opštim propisima¹⁴. Ustav propisuje da predsednik predlaže parlamentu mandatara za sastav Vlade¹⁵, a Vlada saraduje sa predsednikom u oblastima koje su u njegovoj nadležnosti¹⁶.

Zakonodavna vlast ima na raspolaganju mere da ograniči nezavisnost izvršne vlasti. Ustav Srbije predviđa mogućnost interpelacije, kada najmanje 50 narodnih poslanika može da uputi određeno pitanje Vladi ili nekom njenom članu, nakon čega je ostavljen rok od 30 dana da se na interpelaciju odgovori. Parlament raspravlja i glasa o odgovoru koji je Vlada ili njen član dao. Ako parlament ne prihvati odgovor Vlade ili njenog člana, glasa se o nepoverenju Vladi ili njenom članu¹⁷.

Takođe, najmanje 60 (od ukupno 250) narodnih poslanika može zatražiti glasanje o nepoverenju Vladi. Za izglasavanje nepoverenja Vladi, potrebno je da za taj predlog glasa većina od ukupnog broja poslanika (najmanje 126 od ukupno 250).

Nezavisnost (Praksa)

U kojoj meri je, u praksi, izvršna vlast nezavisna?

Ocena: 50

Izvršna vlast je nezavisna od neosnovanog mešanja drugih organa vlasti u proces donošenja odluka, ali je realni problem direktan uticaj političkih stranaka na izvršnu vlast i postizanje ravnoteže između predsednika, izvršne i zakonodavne vlasti.

13 U odgovoru na pitanje da li Vlada raspolaže odgovarajućim tehničkim resursima, generalni sekretarijat je procenio da je to "isuviše širok pojam koji se može razrešiti anketiranjem svih državnih organa" i naveo citirani primer.

14 Zakon o Vladi, član 40

15 Ustav Republike Srbije, član 112

16 Poslovnik o radu Vlade, član 81

17 Ustav Republike Srbije, član 129

Prema ustavnim rešenjima, Vlada i Skupština imaju ravnotežni odnos prema predsedniku Srbije koji ima značajna ovlašćenja, ali Vlada nema ustavom propisane obaveze prema predsedniku. Po Zakonu o Vladi ti odnosi su odnosi saradnje u oblastima koje su im poverene¹⁸, a Vlada predsedniku preko Generalnog sekretarijata dostavlja obaveštenja, objašnjenja i podatke koje on zatraži. Obim saradnje i odnosa Vlade i predsednika u praksi zavise od toga da li su predsednik i Vlada iz iste stranke ili koalicije¹⁹. Postojeća situacija, u kojoj je premijer nestranačka ličnost a okosnicu Vlade čini stranka na čijem je čelu predsednik, omogućava maksimum praktične moći predsedniku²⁰. U javnosti se predsednik doživljava kao nosilac moći koji učestvuje u procesima koji su u nadležnosti Vlade, preko posebnih tela u kojima sede i predstavnici Vlade, kao što je Nacionalni savet za bezbednost²¹ ili Nacionalni savet za infrastrukturu²², kroz nastupe u kojima najavljuje mere u nadležnosti vlade²³, ili kroz činjenicu da mu ministri iz stranke na čijem je čelu podnose izveštaje o radu²⁴.

Stranački odnosi mogu uticati na nezavisnost donošenja odluka Vlade u toj meri da su mnoge odluke Vlade ili politički oportune ili suštinski zavisne od potreba održanja medijskog imidža koalicionih partnera. Razlozi dobrog upravljanja ili razlozi stručne procene, zbog stranačkih obzira i medijskih rejtinga, nemaju odgovarajuću težinu²⁵.

Formalno, a značajnim delom i praktično, postoji nezavisnost, ali je u stvarnom sprovođenju politike Vlade, ona relevantno posredovana kratkoročnim političko-medijskim interesima aktera koji čine vladajuću koaliciju²⁶. Vlada je, takođe, pojedine utvrđene predloge zakona povlačila iz parlamenta pod pritiskom moćnih spoljnih faktora, kao što su crkva ili sindikati²⁷, ali se takvi slučajevi ne mogu tretirati kao uticaj na nezavisnost, već pritisak na ponovno otvaranje javne rasprave, s obzirom da su u takvim slučajevima pronalazena nova kompromisna rešenja za osporene odredbe²⁸.

Izvršna vlast je, prema oceni analitičara, i pod uticajem neformalnih centara moći kao što su krupni biznismeni i "ključni igrači" u međunarodnoj zajednici, dok ostali institucionalni "igrači" poput zakonodavne i sudske vlasti nemaju mogućnost da se mešaju u proces donošenja odluka izvršne vlasti²⁹.

18 Zakon o Vladi, član 40

19 Od 2004. do 2007. godine predsednik Srbije je bio lider opozicione stranke, Od 2007. godine stranka na čijem je čelu predsednik učestvuje u vlasti, a od 2008. godine čini okosnicu Vlade Srbije

20 Ocena analitičara Zorana Stojiljkovića, intervju januar 2011.

21 <https://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/90314/Tadic-Mi-odredujemo-sudbinu-kriminalaca-ne-oni-nasu>

22 <http://www.vesti.rs/Politika/Odbacen-ugovor-o-koncesiji-za-autoput-Horgos-Pozega.html> <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/28424/Osniva+se+preduze%C4%87e+%E2%80%9CKoridor+10%E2%80%9D.html>

23 <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=861154>

24 <http://www.emportal.rs/vesti/srbija/98117.html>

25 „Izboma obećanja i postizboma realnost: javne politike u izbornoj ponudi u Srbiji“, Zoran Stojiljković, Fakultet političkih nauka

26 Ocena analitičara Dejana Vuka Stankovića, intervju januar 2011.

27 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Vlada-povukla-Predlog-zakona-protiv-diskriminacije.lt.html> <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/213273/Vlada-povukla-Zakon-o-PIO>

28 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Vlada-povukla-Predlog-zakona-protiv-diskriminacije.lt.html> http://www.alo.rs/stari-alo/vlada_vratila_zakon_Sijakovic_i_SPC_ljuti/13100

29 Ocena analitičara Zorana Stojiljkovića, januar 2011.

UPRAVLJANJE

Transparentnost (Propisi)

U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede transparentan uvid u relevantne aktivnosti izvršne vlasti?

Ocena: 75

Zakon o Vladi³⁰ obavezuje vladu na načelnu javnost u radu i omogućavanje uvida u rad u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Sam Zakon o slobodnom pristupu informacijama³¹ međutim predviđa da se protiv odbijanja Vlada Srbije da dostavi tražene informacije ne može uputiti žalba Povereniku za informacije, već se protiv takvih odluka ili zbog nepostupanja Vlade može samo voditi upravni spor pred sudom.

Vlada je obavezna i da pojedine kategorije odluka (uredbe, odluke, poslovnik, memorandum o budžetu i rešenja) koje donosi objavi u Službenom glasniku, dok ostale (deklaracije, strategije, zaključke) može, ali ne mora da objavi³².

U ovom nalazu posebno ukazujemo na specifičan problem – Vlada ne objavljuje zaključke koje donosi, iako se ponekad zaključcima uređuju pitanja koja bi trebalo regulisati aktima koji se obavezno objavljuju³³. Spisak zaključaka koje je Vlada usvojila i kratak opis na šta se odnose dostupan je samo u godišnjem izveštaju o radu koji Vlada dostavlja Skupštini.

Zapisnik sa sednice Vlade je, kao informacija od javnog značaja, dostupan javnosti. U zapisnik³⁴ se unosi redni broj i datum sednice, ko je predsedavao sednici, vreme kad je sednica počela i završena, popis prisutnih i odsutnih članova Vlade, popis ostalih koji su prisustvovali sednici, dnevni red sednice i kako je Vlada odlučila o svakoj tački dnevnog reda. Zapisnik se čuva trajno. Sama izlaganja (stenografske beleške i tonski snimci) članova Vlade i drugih učesnika u radu sednice smatraju se službenom tajnom stroge poverljivosti, ako u konkretnom slučaju predsednik Vlade ne odluči drugačije. Novinari i drugi predstavnici javnosti „po pravilu” ne prisustvuju sednicama³⁵.

Poslovnikom³⁶ je predviđeno da se javnost rada Vlade obezbeđuje konferencijama za novinare, predstavljanjem Vlade i njenih organa na sajtovima, saopštenjima za javnost i na drugi način. O javnosti rada Vlade i organa državne uprave stara se vladina Kancelarija za saradnju s medijima³⁷.

Državni budžet, odnosno godišnji Zakon o budžetu³⁸ je javan. Prema Zakonu o budžetskom sistemu, Vlada do 15. maja usvaja Memorandum o budžetu, koji je takođe javni dokument, a do 15. oktobra ministar finansija dostavlja Vlade nacrt zakona o budžetu. Vlada do 1. novembra usvaja predlog budžeta i dostavlja ga Skupštini, čime budžet postaje javan.

Javni funkcioneri, među kojima su i najviši nosioci izvršne vlasti (premijer, potpredsednici, ministri) kao i generalni sekretar vlade i zamenik generalnog sekretara obavezni su da prijave imovinu i prihode

30 Zakon o Vladi, član 9

31 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 22 <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/doc/laws/881-2010-03-09-09-00-36.html>

32 Zakon o Vladi, član 46

33 Ocena poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Rodoljuba Šabića, intervju iz januara 2011. za potrebe izrade ovog izveštaja.

34 Poslovnik o radu Vlade, član 63

35 Poslovnik o radu Vlade, član 64 i 96

36 Poslovnik o radu Vlade, član 96

37 Poslovnik o radu Vlade, član 96

38 http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?id=1043&t=Z

Agenciji za borbu protiv korupcije u roku od 30 dana od dana izbora na funkciju³⁹. Takođe, obavezni su da prijave promene u vrednosti imovine veće od godišnje prosečne zarade Srbije. Zakon propisuje koji podaci iz registra imovine i prihoda su javni, objavljivanjem na sajtu Agencije⁴⁰. To su prihodi iz javnih izvora, podaci o nekretninama, prevoznim sredstvima, o štednim ulozima kao i podaci koji su javni po drugim propisima, kao što su vlasnički udeli u preduzećima i vlasništvo nad akcijama⁴¹.

Agencija za borbu protiv korupcije ima mogućnost i obavezu da proverava izveštaje o imovini funkcionera - njihove tačnosti i potpunosti. Agencija ima ovlašćenja da od nadležnih organa zatraži da pribave podatke od finansijskih organizacija, privrednih društava i drugih lica radi provere izveštaja određenog broja funkcionera, određenih godišnjim planom provere⁴².

Transparentnost (Praksa)

U kojoj meri u praksi postoji transparentan uvid u relevantne aktivnosti izvršne vlasti?

Ocena: 50

Vlada ispunjava osnovne formalne obaveze iz zakona i drugih propisa u pogledu objavljivanja akata i odluka, ali je u praksi značajan deo aktivnosti vlade nedovoljno transparentan. Zakoni koje Vlada predlaže i parlament usvaja često su "elastični" u toj meri da se u praksi politika sprovodi Vladinim uredbama⁴³.

Prema oceni analitičara, postoji opšta obaveštenost javnosti o predlozima i rešenjima koje donosi Vlada, ali nije toliko reč o zaslugi same Vlade i njenog delovanja u javnosti, koliko je reč o informacijama do kojih su došli predstavnici medija, nevladinog sektora, regulatornih tela ili Agencija za borbu protiv korupcije i Poverenik za informacije od javnog značaja⁴⁴. Takođe, širi sistem vlasti koji uključuje i Vladine agencije i javna preduzeća je nedovoljno transparentan⁴⁵.

Zapisnici sa sednica Vlade, sa stanovišta Zakona o slobodnom pristupu informacijama, bi trebalo da budu dostupni javnosti, ali oni to, po pravilu nisu.⁴⁶

Godišnji izveštaj o radu, koji Vlada dostavlja Skupštini (koja ga ne razmatra, već se poslanici samo "obaveštavaju") nije dostupan na sajtu Vlade, kao ni na sajtu Skupštine.

Prema istraživanju otvorenosti budžeta⁴⁷ (Open Budget Index), Srbija je u kategoriji država koje "pružaju neke informacije o budžetu, ali u nedovoljnoj meri da bi se on u potpunosti razumeo i da bi izvršna vlast bila podvrgnuta potrebnim proverama"⁴⁸. Državni budžet je javan, odnosno Memorandum o budžetu se objavljuje na sajtu Ministarstva finansija, a Predlog zakona o budžetu postaje javan nakon što ga Vlada usvoji i prosledi Skupštini na usvajanje. Dokumenti o realizaciji budžeta u praksi najčešće nisu dostupni javnosti⁴⁹. U završnom računu budžeta nema detaljnih obrazloženja o troškovima ili detaljnih podataka i objašnjenja zašto su neka sredstva ostala neutrošena. U praksi detalji o izvršenju budžeta mogu se dobiti na zahtev za slobodan pristup informacijama (ponekad je potrebno uložiti žalbu Povereniku).

39 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije član 43 i 44

40 <http://acas.rs/en/aktuelnosti/114.html>

41 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije član 47

42 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije član 48

43 Ocena analitičara Zorana Stoilkovića

44 Ocena političkog analitičara Dejana Vuka Stankovića, januar 2011.

45 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=11&dd=07&nav_id=327621 i analitičar Zoran Stoilković u intervjuu sa autorom izveštaja, januar 2011.

46 Poverenik za informacije od javnog značaja Rodoljub Šabić, intervju, 2011.

47 <http://www.internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/?fa=Rankings>

48 <http://www.biznisnovine.com/cms/item/stories/sr.html?view=story&id=51344§ionId=2>

49 Intervju sa poverenikom za informacije od javnog značaja, Rodoljubom Šabićem

Prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije, svi najviši nosioci izvršne vlasti prijavili su imovinu i prihode. Deo tih podataka, u skladu sa Zakonom⁵⁰, dostupan je na javnom sajtu Agencije.⁵¹ Agencija je u drugoj polovini 2010. godine proveravala prijave imovine i početkom 2011. podnela prekršajnu prijavu protiv jednog ministra jer nije dostavio dokaz o prenosu upravljačkih prava nad preduzećem čiji je vlasnik⁵².

Vlada, odnosno njen generalni sekretarijat, je, prema podacima iz Informatora o radu⁵³, u prvih sedam meseci 2010. godine primila 30 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i od toga je na 29 pozitivno odgovoreno. Jedan zahtev je povučen. Republički državni organi za koje je odgovorna Vlada, čiji je osnivač ili čiji rad nadzire, mnogo manje su ispunjavali obaveze iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, jer je Povereniku za informacije od javnog značaja tokom 2010. godine podneto više od 1.000 žalbi protiv republičkih organa zbog odbijanja ili ignorisanja zahteva za pristup informacijama⁵⁴.

Način na koji Vlada predstavlja propise i procedure ne omogućava građanima da razumeju njene aktivnosti niti uticaj propisa na svakodnevni život običnih građana⁵⁵. Vlada nema praksu da javno saopštava niti objašnjava odluke koje mogu negativno uticati na politički rejting. Tako je Vlada proglasila tajnim podatak da je odvojila milion dolara za isplatu odštete porodici državljanina SAD koga je u tuči u SAD povredio državljanin Srbije koji je potom pobjegao iz SAD uz pomoć predstavnika konzulata Srbije⁵⁶. U mnogim slučajevima je sposobnost jasne prezentacije propisa direktno povezana sa kvalitetom propisa. Kod konfuznih ili nedorađenih ili krajnje modifikovanih zakonskih rešenja Vlada se najčešće neadekvatno obraća javnosti⁵⁷.

Odgovornost (Propisi)

U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede da članovi izvršne vlasti izveštavaju o svom radu i snose odgovornost za svoje aktivnosti?

Ocena: 75

Ustav Srbije propisuje da Narodna skupština bira Vladu, nadzire rad Vlade i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara⁵⁸. Zakon o Vladi⁵⁹ dodatno precizira da je Vlada odgovorna Skupštini za vođenje politike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Skupštine, za stanje u svim oblastima iz Vladine nadležnosti i za rad organa državne uprave.

Ustavom i ili zakonima kojima su osnovani⁶⁰, mogućnost kontrola rada Vlade, odnosno odluka i akata koje Vlada donosi, dati su Ustavnom sudu i Državnoj revizorskoj instituciji. U oblastima za koje je nadležna Agencija za borbu protiv korupcije, kao što su rešavanje sukoba interesa, višestruke funkcije, primanje poklona, planovi integriteta, sprovođenje Akcionog antikorupcijskog plana, Vlada, odnosno njeni članovi podložni su kontroli od strane Agencije za borbu protiv korupcije⁶¹. Poverenik za informacije od javnog značaja i Zaštitnik građana nemaju nadležnost nad Vladom, ali imaju nad ministarstvima i državnim organima koji su pod ingerencijom Vlade⁶².

50 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 47

51 http://www.acas.rs/sr_cir/aktuelnosti/114.html

52 http://www.acas.rs/sr_cir/aktuelnosti/209-saopstenje-djelic.html

53 http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/140942/informator_o_radu_vlade_za_2010_cyr.zip

54 Podaci iz intervjua sa poverenikom za informacije, januar 2011.

55 Ocena političkog analitičara Dejana Vuka Stanković, januar 2011

56 http://www.slobodnaevropa.org/content/miladin_kovacevic/1496805.html

57 Ocena analitičara Dejana Vuka Stankovića, januar 2011.

58 Ustav Srbije, član 99

59 član 7

60 Ustav Srbije, član 167; Ustav Srbije, član 96 i Zakon o DRI, član 9 i 10;

61 <http://www.acas.rs/en/zakoni-i-drugi-propisi/the-mayor/law-on-agency.html>

62 Ustav Srbije, član 138; Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 22

U okviru ustavne obaveze Vlade da odgovara parlamentu za svoj rad, Zakonom o Vladi je propisano⁶³ da Vlada Srbije podnosi Skupštini izveštaj o radu za proteklu godinu najkasnije 60 dana pre podnošenja predloga završnog računa budžeta. Takođe, na zahtev Skupštine, Vlada i svaki njen član dužni su da podnesu izveštaj o svom radu. Poslovníkom o radu Vlade, međutim, propisano je da Vlada podnosi Skupštini izveštaj o radu do 1. marta tekuće godine za proteklu godinu⁶⁴. U izveštaju o radu opisuju se obavljene poslovi koji su bili predviđeni godišnjim programom rada, a posebno se naznačavaju i opisuju poslovi koji su obavljene, a nisu bili predviđeni godišnjim programom rada. Godišnjim programom rada, koji Vlada treba da usvoji do kraja decembra tekuće godine za narednu, Vlada određuje glavne poslove, kao i predloge zakona i akte koje će predložiti Skupštini, uz objašnjenje zbog čega su ti akti potrebni.

Izveštaj o radu, koji Vlada dostavlja parlamentu, prosleđuje se narodnim poslanicima “radi upoznavanja”, a “Skupština može da odluči, na predlog odbora koji je razmotrio izveštaj Vlade, da se razmatranje izveštaja obavi i na sednici Skupštine”⁶⁵.

Članovi Vlade nisu obavezni da obrazlažu svoju odluku prilikom glasanja na sednicama Vlade, štaviše, sama činjenica kako su glasali smatra se „službenom tajnom stroge poverljivosti”⁶⁶, a član Vlade dužan je da u javnosti zastupa odluku Vlade i ako je glasao protiv nje ili bio uzdržan⁶⁷.

Akti koje Vlada donosi moraju a sadrže obrazloženje.⁶⁸ Kao prilog uz nacrt zakona dostavlja se i analiza efekata zakona.⁶⁹

U pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje „koje posebno zanima javnost” obaveza je predlagača da organizuje javnu raspravu⁷⁰. Forma javne rasprave ili njeno trajanje nije posebno regulisano bilo kojim aktom.

Predstavnici izvršne vlasti uživaju imunitet kao narodni poslanici, što je propisano Ustavom Srbije⁷¹ i Zakonom o Narodnoj skupštini⁷². O imunitetu predsednika i člana Vlade, odlučuje Vlada⁷³.

Zakon⁷⁴ predviđa da u slučaju pozivanja na imunitet ne teku rokovi u krivičnom postupku, ali to ne utiče na rok apsolutne zastarelosti, što znači da se ipak može desiti zastara postupka krivičnog gonjenja⁷⁵.

63 Zakon o Vladi, član 36
64 Poslovník o radu Vlade, član 78
65 Poslovník o radu Skupštine Srbije, član 228
66 Poslovník o radu Vlade, član 59
67 Poslovník o radu Vlade, član 95
68 Poslovník o radu Vlade, član 39
69 Poslovník o radu Vlade, član 40
70 Poslovník o radu Vlade, član 41
71 Ustav Srbije, član 134
72 član 38
73 Ustav Srbije, član 134
74 Zakon o Narodnoj skupštini, član 38
75 Krivični zakonik, član 103-107

Odgovornost (Praksa)

U kojoj meri u praksi postoji efikasan nadzor nad aktivnostima izvršne vlasti?

Ocena: 50

U praksi ne postoji dovoljno kontrole rada niti efikasan nadzor izvršne vlasti⁷⁶. Izvršna vlast redovno krši rokove za dostavljanje budžeta i završnog računa budžeta; izvršna vlast je dugi niz godina odbijala da sprovede rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja, a preporuke nezavisnih državnih tela su ignorisane.⁷⁷

Vlada dostavlja parlamentu godišnji izveštaj o radu. Zakon propisuje da se dostavlja najmanje 60 dana pre završnog računa budžeta. Izveštaj za 2009. godinu dostavljen je 17. maja 2010. godine, a završni račun budžeta za 2009. godinu dostavljen je u decembru 2010. godine. Godišnji izveštaj o radu Vlade parlament nije razmatrao. Na sednicama pojedinih skupštinskih odbora ministri su podnosili periodične izveštaje o radu ministarstava. Izveštaji koje podnosi Vlada i ministarstva nikada nisu poslužili za pokretanje postupka za utvrđivanje eventualne odgovornosti zbog nepravilnosti, grešaka ili propusta⁷⁸.

Rad izvršne vlasti, odnosno završni račun budžeta Srbije, jeste predmet revizije Državne revizorske institucije. Do sada su urađene dve revizije – završnog računa za 2008. i za 2009. godinu. Nije bilo prijavljeno ili obznanjeno da se izvršna vlast mešala u rad revizora ili ih ometala tokom sprovođenja tih revizija. Posle prve revizije podneto je 19 prekršajnih prijava, od čega 11 protiv tadašnjih i bivših ministara. Predsednik Saveta DRI najavio je⁷⁹ da će početkom 2011. godine biti podnete prekršajne, a možda i krivične prijave, na osnovu nalaza revizije završnog računa budžeta za 2011. godinu. Izveštaji o reviziji podneti su parlamentu. Izveštaji nisu bili sveobuhvatni, ali su donekle doprineli sprovođenju nadzora nad radom izvršne vlasti u praksi. Prvi izveštaj podnet u novembru 2009. godine razmatrao je skupštinski odbor za finansije u decembru 2009. godine, a potom su na sednici Skupštine u martu 2010. godine, na pitanja poslanika o izveštaju odgovarali predstavnici Vlade i DRI. Razmatranje drugog izveštaja, podnetog u decembru 2010. godine se očekuje u trenutku izrade ovog izveštaja⁸⁰.

Obaveza javnih rasprava u toku izrade propisa kojima se bitno menja uređenje nekog pitanja u praksi se najčešće svodi na zadovoljenje forme⁸¹. Brojna stručna udruženja⁸² ali i pojedini državni organi⁸³ su u više navrata protestovali jer nisu bili uključeni u javnu raspravu o novim zakonskim rešenjima ili zbog činjenice da gotovo nijedna primedba koju su izneli u javnoj raspravi nije uvažena⁸⁴. U analizama efekata zakona koji se iz Vlade dostavljaju Skupštini često se navodi da su se o zakonu izjasnile „zainteresovane strane” bez navođenja o kome je reč, ili da je zakon u postupku izrade „dostavljen nadležnim ministarstvima”⁸⁵. I Evropska komisija je u godišnjem izveštaju o napretku Srbije ukazala da nema dovoljno javnih rasprava o nacrtima zakona⁸⁶.

76 Zajednička ocena iz odvojenih intervju sa analitičarima Zoranom Stoilkovićem i Dejanom Vukom Stankovićem i poverenikom za informacije od javnog značaja Rodoljubom Šabićem

77 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/aktivnosti/saopstenja/569-2009-08-12-11-36-42 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/201435/Vladu-bas-briga--sto-krsi-zakone>

78 Istraživanje za potrebe ove analize i www.parlament.gov.rs

79 <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/229331/DRI-Moguce-i-krivicne-prijave-zbog-budzeta>

80 http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/zavrsono-odgovaranje-na-pitanja-o-izvestaju-dri_180465.html

81 Ocena poverenika za informacije Rodoljuba Šabića

82 Društvo sudija Srbije saopštilo je da je izostala javna rasprava o celom setu pravosudnih zakona kojim je započeta celokupna reforma pravosuđa, a kroz prelaznu odredbu jednog zakona izvršen opšti izbor svih sudija <http://www.sudije.rs/sr/aktuelnosti/vesti/aktuelnosti-u-vezi-sa-pravosudnim-zakonima>

83 Vlada je 2010. godine bez konsultacija sa bilo kim, uključujući i Agenciju za borbu protiv korupcije, pripremila izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije kojim je omogućila višestruke funkcije. Predlog je kasnije povučen iz parlamenta.

84 Izmene Zakona o informisanju kojim su izmenjena pravila registrovanja medija i uvedene drastične kazne urađen je bez konsultacija sa novinarskim i medijskim udruženjima.

85 Istraživanje za potrebe ove analize, www.parlament.gov.rs

86 http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/serbia_2010_progress_report.pdf chapter 2.1

Sankcije ili primena mehanizama gonjenja prema članovima izvršne vlasti su redak izuzetak. Podneta je i jedna prekršajna prijava protiv ministra zbog kršenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, odnosno nedostavljanja traženog dokumenta⁸⁷.

Integritet (Propisi)

U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet članove izvršne vlasti?

Ocena: 50

Postoje neki, ali nedovoljni, mehanizmi koji bi trebalo da obezbede integritet članova izvršne vlasti. Ne postoji poseban kodeks ponašanja članova vlade⁸⁸.

Prema Ustavu, član Vlade ne može biti narodni poslanik u Skupštini Srbije, poslanik u skupštini pokrajine niti odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave, kao ni član pokrajinskih ili lokalnih izvršnih organa⁸⁹.

Član Vlade dužan je da se u svemu povinuje propisima kojima se uređuje sukob interesa pri vršenju javnih funkcija⁹⁰.

Funkcioneri čija funkcija zahteva stalni rad ili rad sa punim radnim vremenom, gde spadaju i članovi Vlade, ne mogu da obavljaju drugi posao ili delatnost⁹¹.

Funkcioneri, uključujući i članove Vlade, dužni su da prenesu upravljačka prava koja imaju po osnovu vlasništva u privrednim subjektima, u roku od 30 dana od izbora i da o tome obaveste Agenciju. Pravno lice u kome funkcioner, odnosno ministar ima više od 20 odsto vlasništva dužno je da izveštava o svakom ugovoru koji sklopi sa korisnicima budžeta ili drugim pravnim licima čiji je osnivač država. Članovima Vlade je zabranjeno da za vreme obavljanja funkcije osnuju privredno društvo⁹².

Dve godine po završetku funkcije funkcioneri, uključujući i članove Vlade, ne smeju da zasnuju radni odnos, odnosno poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnosti u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, osim po dobijenoj saglasnosti Agencije⁹³.

Ne postoje posebna ograničenja niti obaveza evidentiranja sastanaka sa predstavnicima pravnih lica koja bi mogla imati interes da angažuju člana Vlade po prestanku obavljanja funkcije. Ne postoji zakon koji posebno uređuje oblast lobiranja, niti odredbe drugih propisa koje bi uredile tu oblast⁹⁴.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, regulisana je oblast poklona (uključujući i robe i usluge) koje dobijaju funkcioneri. Prema tim odredbama, funkcioner ne sme da primi poklon u vezi s vršenjem javne funkcije, izuzev protokolarnog ili prigodnog, ali ni tada ako je u novcu i hartijama od vrednosti. Svi pokloni moraju da se evidentiraju i organ je dužan da kopiju evidencije jednom godišnje dostavlja Agenciji koja je objavljuje na veb sajtu. Funkcioner sme da zadrži poklon vrednosti do 5 odsto prosečne plate u Srbiji (oko 15 evra)⁹⁵.

87 Prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije

88 Informacija iz Generalnog sekretarijata Vlade

89 Ustav Srbije, član 126

90 Zakon o Vladi, član 11

91 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 28

92 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 33-36

93 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 38

94 Predstavnicima društva lobista ali i pojedine stranke javno su iznosile ideje o usvajanju Zakona o lobiranju <http://www.srbija-net.rs/vesti/iz-zemlje/37802-miletic-srbiji-neophodan-zakon-o-lobiranju.html>
<http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Potreban-zakon-o-lobiranju.lt.html>

95 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 39-42

U Srbiji ne postoji poseban zakon o zaštiti uzbunjivača niti postoje posebna kodifikovana pravila koja se primenjuju za uzbunjivanje u vezi sa radom Vlade. Odredbe o zaštiti duvača u pištaljku sadržane su u zakonima o sprečavanju zlostavljanja na radu, o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Integritet (Praksa)

U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet članova izvršne vlasti?

Ocena: 25

S obzirom na to da je oblast lobiranja neuređena, u javnosti postoji snažno uverenje da Vlada, odnosno ministri, često rade u interesu centara moći izvan vlade, najčešće tajkuna⁹⁶. Javnosti nije poznato kakvi su kontakti ministara sa uticajnim biznismenima i nisu propisane bilo kakve procedure komuniciranja u tim slučajevima. S druge strane postoje optužbe da pojedine odluke koje donosi Vlada pogoduju isključivo pojedinačnim interesima. Tako je zbog Vladine uredbe o raspodeli subvencija za veštačko đubrivo javno izneta optužba⁹⁷ da je njenom primenom dat monopol jednoj firmi. Državno subvencionisanje stambenih kredita i gotovinskih kredita zvanično je predstavljeno kao podsticaj domaćoj privredi, ali je u javnosti tumačeno kao podsticaj pojedinačnim finansijskim interesima, odnosno interesima tajkuna koji su kontrolisali tržište nekretnina i imali veliki udeo u trgovini prehrambenim proizvodima. Jedan od retkih zvaničnih sastanaka predstavnika krupnog kapitala i predstavnika Vlade bio je zatvoren za javnost, a mediji su objavili da su na njemu pojedini učesnici od vlade tražili privilegije⁹⁸.

Tokom prve godine primene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije nije bilo primera da je utvrđeno da su članovi Vlade bili u sukobu interesa. Protiv jednog ministra je podneta prekršajna prijava zbog nedostavljanja dokaza o prenosu upravljačkih prava u firmi čiji je 100-odstotni vlasnik, a postupak za utvrđivanje da li je preneo upravljačka prava je u toku u trenutku izrade izveštaja⁹⁹.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije primenjuje se od početka 2010. godine i 2011. godine će prvi put organi imati obavezu da dostave kopije evidencija o primljenim poklonima a Agencija obavezu da objavi katalog primljenih poklona. Prema do sada važećim pravilima (Zakon o sprečavanju sukoba interesa i Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije) Vlada je¹⁰⁰ poklone čuvala u „sobi za poklone” u zgradi Vlade i o njima vodila evidenciju.

Prelazak iz izvršne vlasti u privatni sektor, odnosno zakonsko regulisanje te pojave, jeste novost za javnost i za funkcionere u Srbiji. Pre nego što je ta oblast bila regulisana (Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji se primenjuje od 1. januara 2010) stručna javnost zabeležila je karakteristične primere koji nisu izazvali veću pažnju medija¹⁰¹.

U izvršnoj vlasti nije bilo zabeleženih slučajeva uzbunjivanja, to jest situacija da je neki član Vlade ili neki od zaposlenih u Generalnom sekretarijatu ukazao na nezakonitost u radu.

96 Takvu optužbe iznosio je i vladin Savet za borbu protiv korupcije, telo koje je formalno deo Vlade, ali ga Vlada po pravilu ignoriše <http://www.naslovi.net/2010-08-16/blic/verica-barac-politiku-kroje-tajkuni-i-kriminalci/1917946>

97 http://www.alo.rs/vesti/32333/Dragin_stvara_kartel_dubriva

98 http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/miroslav_miskovic_trazio_privilegije.4.html?news_id=188079

99 Podaci iz Agencije za borbu protiv korupcije, januar 2011.

100 Podaci dobijeni iz Generalnog sekretarijata Vlade Srbije

101 Pomoćnik ministra finansija koji je bio zadužen za akciznu politiku prešao je u kompaniju – proizvođača akciznih proizvoda

ULOGA

Upravljanje u javnom sektoru (propisi i praksa)

U kojoj meri je izvršna vlast posvećena i uključena u razvoj dobrog upravljanja u javnom sektoru?

Ocena: 50

Normativno postoji detaljno uređen sistem zapošljavanja, raspoređivanja, usavršavanja, nagrađivanja i napredovanja državnih službenika u sistemu državne uprave. U praksi, međutim, postoji dominacija političkih stranaka nad državnim aparatom na svim nivoima vlasti i partijski kriterijumi su iznad profesionalnih¹⁰².

I Evropski parlament u rezoluciji o evropskim integracijama Srbije, iz januara 2011. godine, pohvalio je napredak u reformi javne uprave, ali je ukazao da su potrebni dodatni napor da bi se stvorile nezavisne javne službe i posebno naglasio da se javni službenici često zapošljavaju na osnovu političkih veza¹⁰³.

Služba za upravljanje kadrovima osnovana je u skladu sa Vladinom Strategijom reforme državne uprave, iz 2004. godine, koja proklamuje principe profesionalizacije, depolitizacije, racionalizacije i modernizacije državne uprave¹⁰⁴. Služba upravljanja kadrovima oglašava slobodna radna mesta u organima državne uprave i službama Vlade, stara se za usklađeno preuređenje državne uprave, savetuje organe državne uprave i službe Vlade kako da upravljaju kadrovima, organizuje stručno usavršavanje državnih službenika, „posebno u oblasti borbe protiv korupcije”¹⁰⁵.

Zahvaljujući postojanju svih tih normativnih mehanizama i preduslova, stav Generalnog sekretarijata Vlade jeste da izvršna vlast raspolaže odgovarajućim mehanizmom i telima koja su u stanju da efikasno nadgledaju i rukovode radom organa državne uprave i da to se to na efikasan način čini¹⁰⁶.

Analitičari, međutim, smatraju da izvršna vlast nije posvećena dobrom upravljanju i razvoju ljudskih resursa¹⁰⁷. U javnom sektoru preovlađuje logika raspodele političkog plena, odnosno što šireg i dubljeg imenovanja iz politike u javni sektor, te zbog toga postoji otpor istinskoj profesionalizaciji¹⁰⁸. Posvećenost dobrom upravljanju je političko-medijska parola. Nasuprot tome, postoji gotovo potpuna dominacija stranaka nad državnim aparatom na svim nivoima vlasti. Partijska pripadnost ali i što veća lojalnost partijskim liderima su dovoljan i nužan uslov za napredak u državnoj službi¹⁰⁹.

Krajem 2009. godine srpske vlasti obavezale su se, u okviru aranžmana sa MMF-om, na značajno smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru. Zbog toga je donet Zakon o smanjenju broja zaposlenih u republičkoj administraciji i lokalnim samoupravama koji je trebalo, kako je tada obrazloženo¹¹⁰, da oživi sistem ocenjivanja na kome prethodno gotovo da nije bilo ocena “ne zadovoljava”.

102 Zajednička ocena iz odvojenih intervjua sa političkim analitičarima Zoranom Stoilkovićem i Dejanom Vukom Stankovićem
103 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2011-0021&format=XML&language=EN> (EP)

pozdravlja napredak u reformi javne administracije; naglašava da je potrebno uložiti više napora u stvaranje nezavisnih javnih službi, pa u tom cilju poziva da se uvede sistem napredovanja na osnovu jasnih kriterijuma, uključujući profesionalan i transparentan sistem zapošljavanja i efikasno upravljanje ljudskim resursima, i ukazuje, u ovom kontekstu, na pogubnu praksu zapošljavanja na način koji nije u skladu sa Zakonom o državnim službenicima, često na osnovu političkih veza”.

104 <http://www.digitalnaagenda.gov.rs/FileSystem/SiteDocuments/strategije/Strategija%20reforme%20drzavne%20uprave%202009%202012.pdf>

105 Zakon o državnim službenicima, član 158

106 Odgovor dostavljen iz Generalnog sekretarijata nije bio dodatno elaboriran; na pitanje da li postoji transparentan sistem nagrađivanja kao oblik podsticaja javnom sektoru uopšte nije dat odgovor

107 Zajednička ocena iz odvojenih intervjua sa analitičarima Dejanom Vukom Stankovićem i Zoranom Stoilkovićem

108 Intervju sa analitičarom Zoranom Stoilkovićem, januar 2011.

109 Intervju sa analitičarom Dejanom Vukom Stankovićem, januar 2011

110 <http://www.vesti.rs/Politika/Skupstina-o-administraciji.html>

U skupštinskoj raspravi o tom zakonu opozicija je tvrdila da je broj zaposlenih značajno uvećan jer je svaka nova vlast dovodila nove partijske kadrove, a zadržavala ranije zaposlene, dodeljujući im manje značajne i manje odgovorne poslove¹¹¹.

Pravni sistem (propisi i praksa)

U kojoj meri izvršna vlast postavlja javnu odgovornost i borbu protiv korupcije kao prioritet u zemlji?

Ocena: 25

Borba protiv korupcije jeste, prema izjavama predstavnika izvršne vlasti, jedan od najvažnijih prioriteta i jedan je od šest najvažnijih zadataka iznetih u ekspozou pri formiranju aktuelne Vlade Srbije¹¹². U najvećoj meri, Srbija je uspostavila pravni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije. Značajan broj važnih zakona je usvojen, međunarodne konvencije su ratifikovane, ali je problem u sprovođenju propisa.

I pored toga što je usvojen veliki broj zakona, neki i dalje nedostaju, kao što je zakon o zaštiti uzbunjivača, zakon koji bi regulisao lobiranje, propis koji bi omogućio organizovanje javnih rasprava u pripremi propisa, te propis koji bi regulisao transparentnost vlasništva nad medijima i drugih oblika uticaja na nezavisnost medijskog izveštavanja.

Vlada je obezbedila osnovne uslove za početak rada Agencije za borbu protiv korupcije u privremenim prostorijama. U privremenim prostorijama, koja ne zadovoljavaju uslove za rad u punom kapacitetu, smeštena su sva nezavisna kontrolna tela i organi – Agencija, DRI, Poverenik za informacije od javnog značaja i Zaštitnik građana.¹¹³

U Srbiji se sprovode Strategija za borbu protiv korupcije (usvojena 2005. godine), Strategija reforme državne uprave (2004) i sprovodi se reforma pravosuđa, kroz reorganizaciju mreže sudova, nove procesne zakone i opšti izbor sudija i tužilaca.

U mišljenju Evropske komisije povodom zahteva Srbije za članstvo u EU, iz 2011. godine, ukazuje se da se Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan sprovode sporo i da ih je potrebno ažurirati. Rad na novoj Strategiji počeo je u junu 2011. godine.

Podeljeni su stavovi o tome da li postoji istinska volja vlasti za borbu protiv korupcije. Postoje pohvale na račun vlasti, kao što su reči stalnog koordinatora Kancelarije Ujedinjenih nacija u Srbiji Vilijama Infantea da “vlada čini istinske napore u borbi protiv korupcije” i da “politička volja za to zaista postoji”¹¹⁴. Predsednik Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, Čedomir Čupić, izneo je u medijima suprotan stav - da političke volje nema i da je vlast pokazala volju da ispunjava standarde EU za borbu protiv korupcije “u formalnom delu, ali nije u stanju da to sadržinski i suštinski isprati”¹¹⁵.

Sa takvom ocenom slažu se i politički analitičari¹¹⁶. Borba protiv korupcije je visoko na agendi Vlade, ali je to posledica pritiska EU i raspoloženja u javnosti gde od 2002. istraživanja pokazuju da je korupcija među prvim problemima. Deklarisana volja za borbu protiv korupcije je zbog toga više politički refleks, nego ozbiljno uverenje¹¹⁷.

111 <http://www.vesti.rs/Vesti/Rasprava-o-smanjenju-administracije-2.html>

112 <http://www.srbija.gov.rs/pages/article.php?id=46940>

113 <http://www.poverenik.org.rs/yz/iz-medija/255-2009-01-14-10-48-46.html>

114 http://www.danas.org/content/korupcija_infante_unpd/2243878.html

115 http://www.slobodnaevropa.org/content/intervju_cupic_korupcija/2285658.html

116 Zajednička ocena iz intervju sa Dejanom Vukom Stankovićem i Zoranom Stoilkovićem

117 Ocena analitičara Zoran Stoilkovića, intervju sa autorom istraživanja, januar 2011.

Korupcija je tema za medije i služi kao jedno od omiljenih apstraktno shvaćenih opštih mesta. Njeno pominjanje je u funkciji sticanja političkih poena u očima nezadovoljnih građana. Isto važi i za posvećenost vlasti dobrom i kredibilnom upravljanju¹¹⁸.

Vlada je prethodnih godina ispunila niz preporuka iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, ali je ta strategija mahom bila zasnovana na usvajanju nedostajućih elemenata zakonskog okvira. Izostala je praktična primena usvojenih mera¹¹⁹. Na to je ukazao šef Delegacije Evropske unije u Srbiji, Vensan Dežer, navodeći da države koje žele da postanu članice Unije (među kojima je Srbija) moraju da postignu visok nivo borbe protiv korupcije i uspostave čvrste mehanizme za to, što znači da nije dovoljno samo da donesu dobre zakone, nego da ih i primenjuju¹²⁰.

Vlada deklarativno podržava rad nezavisnih tela i organa koja sprovode antikorupcijske zakone, ali su ta tela u privremenom smeštaju (zbog čega ne mogu da angažuju ni potreban broj ljudi), a Vlada više godina odbija da sprovede odluke nezavisnih tela¹²¹. Jedan od najdrastičnijih primera dogodio se 2009. godine, kada je Vlada odbila preporuku Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa (koji je takođe kao nezavisno telo obavljao poslove u toj oblasti do formiranja Agencije za borbu protiv korupcije) za razrešenje dvojice državnih sekretara zbog sukoba interesa. Vlada je u tom slučaju preuzela ingerencije nezavisnog tela i sama zaključila da državni sekretari nisu prekršili zakon¹²², odnosno da ne postoji sukob interesa pa ni razlog za smenjivanje¹²³.

Vlada Srbije potpisala je u junu 2010. godine sa Agencijom za borbu protiv korupcije memorandum o saradnji u ispunjavanju obaveza iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana. Vlada se, pored ostalog obavezala da svi organi pod njenom nadležnosti dostavljaju kvartalno izveštaje o primeni Akcionog plana i izvršenim obavezama. Svi koji su imali tu obavezu poslali su prvi izveštaj¹²⁴.

Predsednik Srbije, premijer i ministri redovno izjavljuju da je borba protiv korupcije prioritet¹²⁵. Postoji, međutim, diskrepancija između reči i dela: predsednik Srbije izjavio je u junu 2010. da u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala niko neće biti zaštićen bez obzira na političke i rođачke veze ili na funkciju koju obavlja ili ulogu u društvu koju ima i poručio da daje punu i apsolutnu podršku uspostavljanju pravne države i izgradnji institucija u Srbiji, kao i ljudima koji rade taj posao i sprovode reforme¹²⁶. Dva meseca kasnije predsednik je odbio apel da ne potpiše izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije koje su, nakon što ih je Vlada usaglasila sa Agencijom izmenjene amandmanom poslanika i na taj način je privremeno oduzet deo nadležnosti Agencije¹²⁷. Pet meseci kasnije predsednik je izjavio da bez snažnih institucija ne može biti efikasne borbe protiv korupcije¹²⁸.

Premijer je izjavio u martu 2009. godine da su među glavnim prioritetima Srbije sprovođenje vladavine prava, prvenstveno kroz reformu pravosuđa, i borba protiv korupcije i organizovanog

118 Ocena analitičara Dejana Vuka Stankovića, intervju sa autorom istraživanja, januar 2011.

119 Ocena predsednika TS i političkog analitičara Vladimira Goatija na predstavljanju CPI 2010

120 http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/dezer:-potrebni-cvrsti-mehanizmi-za-borbu-protiv-korupcije_219604.html

121 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/aktivnosti/saopstenja/569-2009-08-12-11-36-42 <http://www.naslovi.net/2010-10-29/vecernje-novosti/nezavisna-tela-su-iznad-glave/2077859>

122 <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=55224>

<http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Vlada-odbila-predlog-za-smenu-Homena-i-Cirica.lt.html>

123 Godišnji izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije, http://www.acas.rs/sr_cir/pocetna/229.html

124 Podaci iz Agencije za borbu protiv korupcije. U Generalnom sekretarijatu Vlade nemaju informacije o ispunjavanju te obaveze od strane Vlade i za potrebe izveštaja je dostavljena informacija da obaveze u vezi sa praćenjem ispunjavanja Akcionog plana ima samo Agencija.

125 <http://www.glasamerike.net/content/serbia-memorandum-06-18-96679024/768413.html> http://www.mondo.rs/s191467/Info/Srbija/Tadic-_Borba_protiv_korupcije_nema_kraja.html

126 <http://www.kurir-info.rs/vesti/politika/tadic-u-borbi-protiv-korupcije-nece-bit-i-zasticenih-38169.php>

127 <http://www.021.rs/Info/Srbija/Tadic-potpisao-Zakon-o-borbi-protiv-korupcije.html>

128 http://www.mondo.rs/s191467/Srbija/Tadic-_Borba_protiv_korupcije_nema_kraja.html

kriminala¹²⁹. Mesec dana kasnije Vlada je odbila da smeni dvojicu državnih sekretara za koje je nezavisno državno telo utvrdilo da su u sukobu interesa¹³⁰.

129 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/85924/Cvetkovic-Borba-protiv-korupcije-i-kriminala-prioriteti-Srbije>
130 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Vlada-odbila-predlog-za-smenu-Homena-i-Cirica.lt.html>

IZVRŠNA VLAST

Ključni nalazi i preporuke

Izvršna vlast funkcioniše u senci predsednika Republike koji je ujedno predsednik partije, ključne članice vladajuće koalicije. Proces donošenja odluka u Vladi nije dovoljno transparentan i zavisi od dogovora lidera vladajućih partija. Vlada ne vrši efikasan nadzor nad radom javnih preduzeća i drugih organizacija čiji je osnivač.

1. Vlada bi trebalo da dostavlja Skupštini detaljan izveštaj o svojim aktivnostima, uključujući izveštaj o sprovođenju obaveza iz Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana i programa u vezi sa borbom protiv korupcije;
2. Zakon o ministarstvima bi, posle javne rasprave i uz širi politički konsenzus, trebalo da odredi broj i strukturu ministarstava i drugih državnih organa, kako bi se izbegle česte promene koje nisu posledica potrebe za efikasnijom državnom administracijom, već za obezbeđivanjem dovoljnog broja ministarskih mesta tokom dogovora o formiranju vlade;
3. Omogućiti uticaj javnosti na proces donošenja budžeta i obezbediti da uticaj planiranih troškova budžeta na ispunjenje zakonom predviđenih obaveza državnih organa i na sprovođenje definisanih prioriteta bude obrazložen;
4. Obezbediti efikasan nadzor ustavnosti i zakonitosti odluka Vlade, izmenama Zakona o Ustavnom sudu i kroz obaveznost objavljivanja zaključaka Vlade koji imaju regulatorni efekat;
5. Propisati pravila o sukobu interesa koja će se primenjivati na savetnike u Vladi i ministarstvima;
6. Urediti lobiranje (pokušaj da se utiče na odlučivanje i izradu propisa), kako bi se smanjio neprikladan vaninstitucionalni uticaj na rad Vlade;
7. Propisati obavezu objavljivanja svih odluka Vlade, izuzev kada je tajnost potrebna radi zaštite preovlađujućeg javnog interesa;
8. Omogućiti da mediji prisustvuju sednicama Vlade i da se objavljuju transkripti sa sednica, izuzev kada se diskutuje o temama koje treba da budu tajne; objavljivati dnevni red sednica Vlade;
9. Objavljivati podatke o kandidatima koje Vlada predlaže, o izabranim, imenovanim i razrešenim osobama, uz obrazloženje tih odluka;
10. Obezbediti veću javnost celokupnog godišnjeg izveštaja o radu Vlade (sačinjenog od izveštaja ministarstava). Izveštaj bi trebalo da sadrži razmatranje ostvarivanja planova i sprovođenje svih zakonskih nadležnosti državnih organa;
11. Objavljivati više podataka o sprovođenju budžeta i finansijskim obavezama države;
12. Precizno definisati kada ministarstva moraju da organizuju javne rasprave pre predlaganja zakona, metode učešća javnosti u raspravi, postupanje sa primljenim predlozima, kako bi se omogućilo svim zainteresovanim da podnesu predloge koji mogu da doprinesu kvalitetu propisa i kako bi svi predlozi bili razmotreni;
13. Uvođenje prakse pozivanja na odgovornost ministara za propuste nastale zbog kašnjenja u ispunjavanju obaveza – npr. probijanje roka za dostavljanje parlamentu budžeta i završnog računa budžeta, nesprovođenje odluka Poverenika, nesprovođenje preporuka Zaštitnika građana, Agencije za borbu protiv korupcije DRI i drugih nezavisnih tela, propuštanje da se

- donesu podzakonska akta, neispunjavanje obaveza iz Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana;
14. Prilikom formiranja nove vlade, odrediti i objaviti prioritete u oblasti borbe protiv korupcije; ovi prioriteti bi trebalo da budu usklađeni sa Strategijom i Akcionim planom;
 15. Redovno, detaljno i transparentno razmatrati rad javnih preduzeća i finansijske planove drugih organizacija koje odobrava Vlada;
 16. Uvođenje prakse da se razmatraju svi izveštaji Saveta za borbu protiv korupcije i rešavaju problemi na koje izveštaji ukazuju. U slučaju neslaganja u vezi sa iznetim podacima ili ocenama, objaviti stav Vlade, ukoliko je Savet objavio svoj izveštaj;
 17. Nastaviti dobru praksu koordinisanja aktivnosti javne administracije u borbi protiv korupcije. Obaveze Vladinog koordinatora moraju biti jasno definisane. Ne sme biti konfuzije u vezi sa ulogom Vladinog koordinatora i ulogom nezavisnih tela (kao što su Agencija za borbu protiv korupcije ili tužilaštvo).



PRAVOSUĐE

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Nedostatak nezavisnosti sudija, zbog neizvesnosti u vezi sa stalnošću funkcije tokom procesa opšteg izbora, odnosno reizbora, kao i zbog najave revizije svih odluka o izboru, te nedostatak resursa u nekim sudovima nakon reorganizacije mreže sudova, najveći su problemi sudstva. Sistem odgovornosti sudija je dobro postavljen. Postoji odgovarajući okvir za očuvanje integriteta sudija, koji se u najvećoj meri provodi. Nadzor nad radom izvršne vlast otežan je zbog nedostatka kapaciteta, dok je procesuiranje korupcije sporo.

PRAVOSUĐE			
Ukupna ocena stuba: 60			
	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 56/100	Resursi	75	50
	Nezavisnost	75	25
Upravljanje 75/100	Transparentnost	75	50
	Odgovornost	100	50
	Integritet	100	75
Uloga 25/100	Nadzor nad izvršnom vlašću	25	
	Procesuiranju korupcije	25	

Struktura – Najviši sud je Vrhovni kasacioni sud. Postoje četiri apelaciona suda, viši sudovi i osnovni sudovi, koji imaju i izdvojene jedinice. Postoji Upravni sud, privredni sudovi i Privredni apelacioni sud, prekršajni sudovi i viši prekršajni sudovi. Postoji oko 1.800 sudija. Sudije na trajnu funkciju bira Visoki savet sudstva u kome su šest članova sudije, po jedan predstavnici pravnih fakulteta i advokature, a po jedan su članovi po funkciji – ministar pravde, predstavnik parlamentarnog odbora i predsednik Vrhovnog kasacionog suda. Visoki savet sudstva predlaže kandidate koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju i njih bira Skupština.

NALAZ

KAPACITET

Resursi (propisi)

U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede odgovarajuće plate i uslove za rad pravosuđa?

Ocena: 75

Zakonski uslovi obezbeđuju odgovarajuće plate u sudstvu, uslovi rada, po pitanju opterećenja brojem predmeta, broja nameštenika i smeštajnih uslova, razlikuju se od suda do suda,

Prema Zakonu o sudijama¹, sudija ima pravo na platu u skladu sa dostojanstvom sudijske funkcije i njegovom odgovornošću. Plata sudije znači garanciju njegove nezavisnosti i sigurnosti njegove porodice. Sudijska plata, odnosno koeficijent za izračunavanje plate predviđen je Zakonom o sudijama², a Zakonom o budžetu RS se određuje osnovica za visinu plate kao i način finansiranja te plate. Osnovica plate iznosi 28.000,00 (280 Euros) dinara neto sa pripadajućim porezima i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje koja se množi sa koeficijentom u zavisnosti od toga u kojoj vrsti suda je određeni sudija imenovan. Koeficijent se kreće u rasponu od 2,5 predviđen za sudije prekršajnih sudova do 6,00 predviđen za predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Ne postoje propisi koji zabranjuju smanjenje prihoda sudija.

Prema Posebnom kolektivnom ugovoru za državne organe koji se odnosi i na sudije predviđeno je da učesnici ugovora pregovaraju o visini osnovice za obračun i isplatu plata zaposlenih u postupku izrade odluke o budžetu-polovinom meseca novembra za narednu godinu, polazeći od najvišeg iznosa osnovice utvrđene za prethodnu budžetsku godinu i predviđene inflacije i utvrđuju dinamiku njenog povećanja u toku budžetske godine³. Tokom tog postupka razmatra se i mogućnost i potreba za izmene koeficijenata osnovice. Budžet pravosuđa za 2011. godinu je 19,776 milijardi dinara (192 miliona evra), što je 2 odsto više nego 2010. godine (19,387 milijardi dinara)⁴. Prema tvrdnji Ministarstva pravde⁵, u 2011. godini predviđeno je povećanje plata sudija i tužilaca od 13 odsto.

Zakon o uređenju sudova⁶ propisuje da se sredstva za rad sudova obezbeđuju u budžetu Republike Srbije i da ta sredstva treba da obimom i prilivom održavaju nezavisnost sudske vlasti i omogućavaju uredan rad sudova. Zakonom o uređenju sudova propisano je da Visoki savet sudstva predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za tekuće rashode uz prethodno pribavljeno mišljenje ministarstva nadležnog za pravosuđe i vrši raspodelu sredstava na sudove. Istim Zakonom propisano je da je Ministarstvo pravde nadležno za predlaganje dela budžeta za investicije, projekte i druge programe za rad pravosudnih organa, staranje o smeštajnim uslovima, opremanje i obezbeđenje sudova, uređenje i razvoj pravosudnog informacionog sistema, razvoj i sprovođenje kapitalnih projekata i drugih programa za pravosudne organe⁷.

1 član 4

2 član 37-40

3 http://www.sind-prav.org.rs/Support/KU_08.pdf

4 <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.872.html>

5 Intervju sa državnim sekretarom u Ministarstvu pravde Slobodanom Homenom, februar 2011. godine

6 Zakon o uređenju sudova, član 82

7 Zakon o uređenju sudova, član 82-86

Očekuje se da se do 1. septembra 2011. godine Visoki savet sudstva preuzime sve budžetske nadležnosti u vezi sa sudijama i sudovima od Ministarstva pravde. Ministarstvo pravde ne utiče na određivanje visine novčanih sredstava sudova na teritoriji Republike Srbije, već samo, na zahtev Visokog saveta sudstva, predlaže Ministarstvu finansija da se u budžetu obezbede tražena sredstva za rad sudova⁸.

Resursi (praksa)

U kojoj meri pravosuđe ima odgovarajuće finansijske resurse, potreban broj zaposlenih i infrastrukturu za rad u praksi?

Ocena: 50

Procena je ovog izveštaja da finansijska sredstva, kadrovi i infrastruktura nisu adekvatni za efikasan rad sudstva.

Budžet pravosuđa povećavan je u 2010. godini u odnosu na 2009. godinu (0,5 odsto) i 2011. u odnosu na 2010. godinu (povećan 2 odsto na ukupno 19,776 milijardi dinara – 192 miliona evra), ali je još uvek značajno ispod nivoa iz 2008. godine (22,5 milijardi RSD, 254 miliona evra po tadašnjem kursu). Tokom 2010. godine sudska administracija i nameštenici u pravosuđu štrajkovali zahtevajući značajno povećanje plata⁹ koje su sada između 16.000 i 40.000 dinara (USD 200 - 500). Veštacima, advokatima za zastupanje po službenoj dužnosti i sudijama porotnicima država duguje oko 1 milijarde dinara (USD 12,5 million)¹⁰. Ministarstvo pravde ocenjuje da će dug biti isplaćen do kraja 2011. godine kroz povećani priliv od sudskih taksi¹¹.

Prema podacima Društva sudija Srbije, sudovi imaju neujednačene uslove po pitanju uslova za smeštaj sudija i administracije. U pojedinim sudovima nedostaje prostor, dok u pojedinim, posebno u manjim gradovima u Srbiji prostora ima na pretek. S obzirom da su reorganizacijom ukinuti opštinski sudovi u skoro 130 opština i da sada u njima postoje samo sudske jedinice, veliki je broj slučajeva da su zgrade sudova, koje su renovirane prethodnih godina, sada prazne i neiskorišćene.

Pored toga, s obzirom da se krivični predmeti sude samo u sedištim sudova, stranke putuju u sedišta iz udaljenih mesta, a istovremeno sudije putuju u sudske jedinice. Na to je ukazala i Evropska komisija u izveštaju o napretku Srbije u evropskim integracijama za 2010. godinu: Smanjenje broja sudija i tužilaca nije bilo zasnovano na odgovarajućoj proceni potreba. Po novoj organizaciji, sudovi koji su ukinuti nastavili su da funkcionišu kao sudske jedinice, pred kojima se razmatraju parnični postupci. To znači da sudije i sudske osoblje putuju od sudova do sudskih jedinica, što stvara troškove i bezbednosne rizike. Jedinstven sistem organizacije rada sedišta sudova i novih sudskih jedinica nije uspostavljen¹². U velikom broju sudova, prema tvrdnji Društva sudija Srbije pristup internetu omogućen je samo u kabinetima predsednika sudova. Ministarstvo pravde, međutim, negira te tvrdnje i navodi da sve sudije imaju pristup internetu, a time i pristup sudskom portalu¹³ sa bazom sa 5,5 miliona predmeta i pristup bazi svih važećih pristupa¹⁴.

Broj sudija je neodgovarajući za potrebe Srbije¹⁵. Prema tvrdnji Društva sudija Srbije broj sudija je odlukom Visokog saveta sudstva iz juna 2009. godine procenjen na 1.838 (umesto dotadašnjih

8 Objasnjenje Vlade Srbije u odgovorima na Uпитnik EU, poglavlje 23

9 <http://www.sind-prav.org.rs/> x

10 Intervju sa državnim sekretarom u Ministarstvu pravde Slobodanom Homenom, februar 2011. godine

11 Intervju sa državnim sekretarom u Ministarstvu pravde Slobodanom Homenom, februar 2011. godine

12 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf page 10

13 www.portal.sud.rs

14 Intervju sa državnim sekretarom u Ministarstvu pravde Slobodanom Homenom, februar 2011. godine

15 Podaci Društva sudija Srbije, intervju sa predsednicom Društva Draganom Boljević, februar 2011. godine

2.400) isključivo na osnovu podataka o prosečnom broju sudija na 100.000 stanovnika u zemljama članicama Saveta Evrope, ne uvažavajući specifičnosti Srbije i istorijske uslove. Kao dokaz za to u Društvu sudija Srbije navode i d a je VSS u maju 2010. godine povećao broj sudija u 14 sudova.

Visina sudijske plate utvrđena je Zakonom o sudijama, Plate sudija u rasponu su od 70.000 do 168.000 dinara (680-1.630 evra). Osnova plata uvećava se za dodatak na osnovu godina iskustva, a moguće je da bude veća za 50 odsto za rad u sudu u kome se ne mogu popuniti sudijska mesta i za 100 odsto za sudije koje postupaju u predmetima krivičnih dela sa elementom organizovanog kriminala i ratnog zločina. Plate se mogu smatrati odgovarajućim¹⁶: Prosečna neto plata državnih službenika za oktobar 2010. godine bila je 32.829 RSD (318 evra).

Postojeći nivo plata u pravosuđu je veći nego u zakonodavnoj i izvršnoj grani vlasti. Nije moguće poređenje sa privatnim sektorom, jer advokati nemaju garantovani redovni prihod. Međutim, s obzirom da nema masovnog prelaska sudija u prvatni sektor (advokaturu), kao što je bio slučaj u ranijem periodu, ovo može biti potvrda da su plate zadovoljavajuće¹⁷.

Usavršavanje sudija, specijalizovanje za pojedine oblasti, kao i obuka kandidata za prvi izbor u sudijsko zvanje, sprovodi se kroz Pravosudnu akademiju¹⁸. U skladu sa Zakonom o Pravosudnoj akademiji, početna obuka predstavlja preduslov za izbor na funkciju sudija i tužilaca. Taj Zakon predviđa mogućnost da samo ukoliko nema prijavljenih kandidata koji su završili početnu obuku, za izbor na mesto sudije prekršajnog ili osnovnog suda ili zamenika u osnovnom javnom tužilaštvu mogu biti predloženi i kandidati koji ispunjavaju opšte kriterijume za izbor na sudijsku odnosno javnotužilačku funkciju koji su propisani zakonom o sudijama. Oglas za upis prve generacije za početnu obuku raspisan je 23. avgusta 2010. godine. Pravosudna akademija je počela da radi 1. januara 2010. i prema oceni Društva sudije još nema dovoljne kapaciteta za razvoj potrebnog broja kurseva za sudijske specijalizacije. Prema podacima Pravosudne akademije, tokom 2010., godine održano je oko 90 obuka u trajanju od jednog do 5 dana, iz oblasti građanskog, krivičnog i privrednog prava, ljudskih prava, maloletničkog kriminala, prava EU, upravnog prava, prekršajnog prava i sudske uprave¹⁹.

Nezavisnost (propisi)

U kojoj meri je pravosuđe nezavisno, prema propisima?

Ocena: 75

Zakonski okvir postavlja dobar osnov za nezavisnost sudija, s obzirom da, pored zakona, i Ustav garantuje nezavisnost sudija, stalnost njihove funkcije, propisuje postojanje najvišeg suda – Vrhovnog kasacionog suda, način izbora predsednika, propisuje način izbora sudija i njihovog razrešenja i te odredbe Ustava mogu se menjati samo dvotrećinskom većinom u parlamentu uz obavezno potvrđivanje na referendumu glasovima većine izašlih glasača. Ustav takođe zabranjuje uticaj na sudiju i zabranjuje politički delovanje sudija²⁰.

Osnovna načela o nezavisnosti sudstva, nezavisnosti i samostalnosti sudija, stalnosti sudijske funkcije koja su proklamovana Ustavom potvrđena su i odredbama Zakona o uređenju sudova i Zakona o sudijama. Jedno od osnovnih načela vršenja sudske vlasti koje Zakon o uređenju sudova propisuje je da sudska vlast pripada sudovima i nezavisna je od zakonodavne i izvršne vlasti, da su sudske odluke obavezne za sve i da ne mogu biti predmet vansudske kontrole. Zabranjeno je

16 Intervju sa predsednicom Društva Draganom Boljević, februar 2011. godine

17 Intervju sa predsednicom Društva Draganom Boljević, februar 2011. godine

18 www.pcsrbiya.org.rs

19 <http://www.pars.rs/active/sr-cyrillic/home.html>

20 Ustav Srbije, član 142-149

korišćenje javnog položaja, sredstava javnog obaveštavanja i bilo koje javno istupanje kojim se neprimereno utiče na tok i ishod sudskog postupka, kao i svaki drugi uticaj na sud i pritisak na učesnike u postupku²¹.

Ustav propisuje da su sudovi samostalni i nezavisni u svom radu²². Vrhovni kasacioni sud je najviši sud u Srbiji²³ i predsednika Vrhovnog kasacionog suda bira Skupština Srbije, na predlog Visokog saveta sudstva, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda i nadležnog odbora parlamenta²⁴.

Ustav propisuje da je sudijska funkcija stalna²⁵, a izuzetak je da se osoba koja se prvi put bira za sudiju bira se na tri godine. Njih bira Skupština, na predlog Visokog saveta sudstva Sudije na trajnu funkciju bira Visoki savet sudstva²⁶. Zakon o sudijama detaljnije propisuje izbor sudija - pored opštih uslova i potrebnog radnog iskustva u struci nakon položenog pravosudnog ispita, kao uslov su predviđeni osposobljenost, stručnost i dostojnost²⁷. Za sve kandidate uzima se u obzir njihova lična i radna biografija.

Sudiji može da prestane sudijska funkcija na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, kao i ako ne bude izabran na stalnu funkciju²⁸ (za sudije izabrane prvi put na tu funkciju, na period od tri godine). Odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva. Protiv te odluke sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu. Odluka Ustavnog suda je konačna²⁹. Zakon o sudijama detaljnije propisuje proceduru razrešenja, predviđajući da se sudija razrešava kad je osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije, kad nestručno vrši funkciju ili zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja. Nestručnim se smatra nedovoljno uspešno vršenje sudijske funkcije, ako sudija dobije ocenu „ne zadovoljava”, shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudija. Prema odredbama Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija Disciplinska komisija podnosi VSS predlog za razrešenje sudije kada utvrdi odgovornost sudije za težak disciplinski prekršaj³⁰.

Inicijativu za razrešenje sudije može podneti svako lice. Postupak za razrešenje pokreće se predlogom predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, organa nadležnih za vrednovanje rada sudije i Disciplinske komisije³¹.

Visoki savet sudstva je, prema Ustavu³², nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Visoki savet sudstva ima 11 članova – to su predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde i predsednik Odbora za pravosuđe Skupštine Srbije, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Skupština, u skladu sa zakonom. Od njih osam šest su sudije sa stalnom sudijskom funkcijom, a dvoje „ugledni i istaknuti pravnici sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta”.

Ustavom je propisano i da je sudija u vršenju sudijske funkcije nezavisan i potčinjen samo Ustavu i zakonu, da je saki uticaj sudiju u vršenju sudijske funkcije zabranjen, te da je zabranjeno političko delovanje sudija.

21 Zakon o organizaciji sudova, član 1-3, i Zakon o sudijama, član 1-2

22 Ustav Srbije, član 142

23 Ustav Srbije, član 143

24 Ustav Srbije, član 144

25 Ustav Srbije, član 146

26 Zakon o sudijama, član 50-52

27 Ocenjuju se na osnovu Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova

28 Ustav Srbije, član 148

29 Zakon o sudijama, član 62-68

30 Zakon o sudijama, član 62, Rulebook on disciplinary procedure and disciplinary responsibility of the judge, <http://www.vss.sud.rs/doc/akti/Pravilnik%20o%20disc%20postupku.pdf>

31 Rulebook on disciplinary procedure and disciplinary responsibility of the judge, član 19

32 član 153

Sudija je dužan da u svakoj prilici održi poverenje u svoju nezavisnost i nepristrasnost. Zakonima koji regulišu sudske postupke (Zakon o parničnom postupku, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o upravnom postupku) regulisani su razlozi za izuzeće sudija i nepoštovanje tih odredaba predstavlja bitnu povredu postupka³³. Sudija je dužan da se uzdrži od suđenja u postupcima u kojima postoje razlozi koji dovode u sumnju njegovu nepristrasnost. Etički kodeks propisuje da sumnju u nepristrasnost sudije naročito podstiču porodične, prijateljske, poslovne, socijalne i slične veze sa strankama i njihovim zastupnicima. Povreda načela nepristrasnosti i nezavisnosti predstavlja jedan od disciplinskih prekršaja³⁴.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije propisano je da je funkcioner dužan da o nedozvoljenom uticaju kome je izložen u vršenju javne funkcije, odmah obavesti Agenciju a ona obaveštava nadležni organ o navodima funkcionera, radi pokretanja disciplinskog, prekršajnog i krivičnog postupka³⁵.

Sudijama je dozvoljeno pravo na udruživanje u cilju zaštite interesa i očuvanja samostalnosti i nezavisnosti sudijske funkcije³⁶. U Srbiji od 1997 godine, postoji i radi Društvo sudija Srbije³⁷ koje u svom sastavu ima oko 1.800 članova, od ukupnog broja od 2.400 sudija.

Javnost na učestvuje u postupku izbora sudija³⁸.

Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri pravosuđe deluje bez uplitanja vlade ili drugih činilaca?

Ocena: 25

Sudstvo je u radu izloženo jakom pritisku Vlade i predstavnika političkih stranaka, a taj pritisak je bio posebno snažan u procesu opšteg izbora sudija. Prema oceni sudija, Zakonom o sudijama, odnosno njegovim izmenama, ugrožena su načela nezavisnosti, tako da nezavisnost zavisi isključivo od ličnosti sudije³⁹.

Evropska komisija u izveštaju o napretku Srbije u 2010. godini⁴⁰ ukazala je da „glavni aspekti nedavne reforme pravosuđa izazivaju ozbiljnu zabrinutost. Procedura reizbora sudija i tužilaca izvedena je na netransparentan način, dovodeći u rizik principe nezavisnosti pravosuđa. Tela zadužena za sprovođenje ove procedure, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, postupali su u prelaznom sastavu, koji zanemaruje adekvatnu zastupljenost struke i stvara rizik od političkih uticaja.

Objektivni kriterijumi za reizbor, koji su razvijeni u bliskoj saradnji sa Venecijanskom komisijom Saveta Evrope, nisu primenjeni. Sudije i tužioci nisu imali priliku da se izjasne tokom procedure i nisu dobili adekvatna obrazloženja za odluke. Kandidati koji su prvi put birani na funkcije (876 sudija i 88 zamenika tužilaca) postavljeni su bez sprovođenja razgovora ili primene vrednosnih kriterijuma. Ukupan broj sudija i tužilaca nije određen na pouzdan način i nekoliko puta je manjan

33 Zakon o parničnom postupku, član 66-73; Zakon o krivičnom postupku, član 42-48; Zakon o opštem upravnom postupku, član 32-38

34 Zakon o sudijama, član 89-92

35 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 37

36 Zakon o sudijama, član 7

37 <http://sudije.rs/en/about-us/history>

38 Udruženje novinara Srbije u februaru 2011. godine izrazilo je protivljenje zbog kandidature jednog sudije, koji je osudio novinara za krivično delo uvrede, za člana VSS. Zahtev UNS da se organizuje javna debata o kandidatima za pravosudne funkcije podržao je i mobudsmen Saša Janković. <http://www.uns.org.rs/sr-Latn-CS/content/uns-info/10930/uns-osporava-kandidaturu-zorana-%C5%A1e%C5%A1i%C4%87a-za-visoki-savet-sudstva.xhtml>

39 Ocena iz intervjua sa sudijom vrhovnog kasacionog suda Vidom Petrović Škero, februar 2011.

40 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf

po završetku reizbora⁴¹. Pravo žalbe za neizabrane sudije je ograničeno na žalbe Ustavnom sudu koji nema kapacitet da u potpunosti razmotri sve odluke⁴².

Sudija zbog odluka koje donosi ne bi smeo da snosi štetne posledice, ali se u praksi dešava da odluka koja nije po volji dela javnosti ili političkih stranaka ili drugih centara moći izaziva neprimerenu hajku na sudije i može rezultirati iniciranjem postupka za razrešenje i pre donošenja drugostepene odluke, što je dodatni pritisak na sudije u drugostepenom sudu⁴³.

Karakterističan primer pritiska državnih organa, ali i organa sudske vlasti na sudove je dopis iz aprila 2009. godine, u periodu pred opšti izbor sudija, koji je Ministarstvo ekonomije preko Ministarstva pravde prosledilo predsednici Vrhovnog suda Srbije, a ona ga potom poslala svim Okružnim sudovima u Srbiji. U dopisu se tražilo od sudova da se zastane sa suđenjima i izvršenjima odluka u radnim sporovima. Državni sekretar u Ministarstvu ekonomije Nebojša Ćirić tvrdio je da je ministarstvo bilo "primorano na ovakav postupak, kako bi očuvali radna mesta i proizvodnju u brojnim preduzećima" jer bi prinudna izvršenja po osnovu obaveza na ime zaostalih plata i drugih davanja iz radnog odnosa mogla da dovedu do zasutavljanja procesa proizvodnje i gubitka postojećih radnih mesta.

Zbog toga je on od državnog sekretara Ministarstva pravde Slobodana Homena tražio da preporuči sudovima da u 2009. godini zastanu sa postupanjima u takvim predmetima. Homen je dopis prosledio vršiocu dužnosti predsednika Vrhovnog suda Srbije Nati Mesarović⁴⁴, koja je za vršioca dužnosti izabrana tri nedelje pre toga. Ona ga je prosledila svim okružnim sudovima, a slučaj je dospelo u javnost kada je predsednik jednog okružnog suda obavestio Vrhovni sud da je dobio dopis ali da ga neće proslediti opštinskim sudovima. Potom je kolegijum Vrhovnog suda zauzeo stav da će sudije u radnim, kao i u svim drugim postupcima, odluke donositi na osnovu Ustava i zakona i podsetio da je sudska vlast nezavisna, odvojena u obavljanju svojih nadležnosti od druge dve grane vlasti, samostalna i nepristrasna.

Na lični zahtev je 2009. godine razrešeno četvoro sudija, dok je zbog osude na kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske dužnosti razrešen jedan sudija. Takođe, jedan sudija je razrešen zbog osude na krivično delo. Tokom 2010 godine dužnost je na lični zahtev prestala za trinaest sudija.

Nezavisnost prvog sastava Visokog saveta sudstva u javnosti je dovođena u pitanje⁴⁵. Sve odluke u vezi sa opštim izborom sudija VSS je doneo u nepotpunom sastavu Jedan član VSS, iz reda pravnih stručnjaka, izabran je u julu 2010. godine, kada je opšti izbor bio završen, pošto je prethodno parlament u više navrata odbijao da izabere drugog kandidata kojeg je predlagala struka. Deseti član, iz reda advokata, izabran je u oktobru 2009. godine u vreme opšteg izbora. Njegov izbor pratile su optužbe da je poslanik vladajuće partije, koji je kao predsednik Odbora za pravosuđe član VSS i navodno kum izabranog advokata⁴⁶, vršio pritisak na Advokatsku komoru kako bi predložila tog kandidata⁴⁷.

Prvi sastav Visokog saveta sudstva izabran je na osnovu prelaznih odredbi zakona o Visokom savetu sudstva koje nisu bile date na uvid Venecijanskoj komisiji Saveta Evrope koja je ocenjivala kvalitet zakonskih rešenja. Tim odredbama bilo je predviđeno i da se članovi prvog sastava, po prestanku mandata automatski vraćaju u u viši sud od onoga iz kojeg su došli u VSS. Oni, takođe, nisu prošli proces opšteg izbora, već su automatski zadržali funkcije sudija.

41 Intervju sa predsednicom Društva sudija Srbije Draganom Boljević, februar 2011. godine

42 Intervju sa predsednicom Društva sudija Srbije Draganom Boljević, februar 2011. godine

43 Intervju sa predsednicom Društva sudija Srbije Draganom Boljević, februar 2011. godine

44 Nata Mesarović je osam meseci kasnije izabrana za predsednika Vrhovnog kasacionog suda i bila je na čelu Visokog saveta sudstva koji je sproveo opšti izbor sudija

45 Ocena Evropske komisije, Štefan File, jun 2010. <http://sudije.rs/sr/aktuelnosti/vesti/evropska-komisija-o-reviziji-reizbora>
<http://www.cnp.rs/articles/view/27> <http://forum.mojepravo.net/new/b2/blogs/blog4.php/montirani-reizbor>

46 <http://www.pescanik.net/content/view/4269/61/>

47 <http://www.vesti.rs/Nis/Nelegalan-izbor-clanova-VSS.html>

Jedan bivši sudija Vrhovnog suda zbog toga je zaključio da se zbog toga može zaključiti da je prvi sastav bio “spreman da osluškuju šapat vlasnika političke moći”⁴⁸.

Sudije u Srbiji imaju jedno profesionalno udruženje – Društvo sudija Srbije, koje zastupa interese sudija i posebno je aktivno u zaštiti prava sudija koje nisu reizabrane u procesu opšteg izbora⁴⁹.

48 Ocena bivšeg sudije Vrhovnog suda Srbije i profesora na Pravnom fakultetu Union univerziteta Zorana Ivoševića, <http://forum.mojepраво.net/new/b2/blogs/blog4.php/montirani-reizbor>

49 <http://www.sudije.rs/sr/publikacije>

UPRAVLJANJE

Transparentnost (propisi)

U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede da javnost može dobiti relevantne informacije o aktivnostima i procesu donošenja odluka pravosuđa?

Ocena: 75

Zakoni propisuju javnost u radu pravosuđa, presude i sudski spisi su dostupni javnosti, sudije su obavezni da prijave imovinu i deo te prijave je javan, a Visoki savet sudstva dužan je da redovno obaveštava javnost o svom radu i podnosi godišnji izveštaj o radu.

Zakon propisuje da sednice VSS mogu biti otvorene za javnost, ali je Poslovnikom VSS propisao da su sednice zatvorene za javnost i da zapisnik sa sednice Saveta po pravilu nije dostupan javnosti, ali da VSS može odlučiti da zapisnik ili određeni delovi zapisnika budu dostupni javnosti⁵⁰. Javnost rada Saveta ostvaruje se objavljivanjem opštih akata Službenom glasniku, održavanjem konferencija za novinare, izdavanjem saopštenja za javnost i objavljivanjem na internet stranici Saveta⁵¹.

Izbor sudija i predsednika suda, VSS oglašava u Službenom glasniku i u jednom dnevnom listu. Zakon propisuje da svaka odluka o izboru sudije mora biti obrazložena i objavljuje se u Službenom glasniku Srbije, kao i da predlozi za izbor sudija koji se prvi put biraju moraju biti obrazloženi. Za opšti izbor sudija, odnosno reizbor, sproveden na osnovu prelaznih odredbi Zakona o sudijama, nije bila propisana obaveza obrazlaganja izbora na stalnu funkciju odnosno predlaganja za prvi izbor⁵².

Visoki savet sudstva u obavezi je da jednom godišnje, podnosi izveštaj o svom radu Skupštini Srbije. VSS usvaja izveštaj za prethodnu godinu do 1. marta tekuće godine, objavljuje ga na internet sajtu i predstavlja javnosti na godišnjoj konferenciji za novinare⁵³.

Zakonom⁵⁴ je predviđena javnost sudskog postupka, osim u slučajevima koji su izričito navedeni zakonom kada se štiti neki privatni ili javni interes.

Zakonom je predviđena javnost suđenja, samo u posebnim slučajevima koji su izričito predviđeni javnost se može isključiti iz postupka i to u cilju zaštite nekog važnog državnog ili posebnog privatnog interesa dece, porodičnih odnosa i tome slično.

Prema Zakoniku o krivičnom postupku, svakom ko ima opravdani interes može se dozvoliti razmatranje, prepisivanje, kopiranje ili snimanje pojedinih krivičnih spisa, osim onih koji imaju oznaku "službena tajna – strogo poverljivo". Kad je javnost bila isključena sa glavnog pretresa ili bi se grubo kršilo pravo na privatnost, radnje iz stava 1. ovog člana mogu se uskratiti ili usloviti zabranom javne upotrebe imena učesnika postupka. Presuda koja je objavljena mora se pismeno izraditi u roku od osam dana po objavljivanju, a u složenim stvarima, izuzetno u roku od 15 dana⁵⁵.

Sudije su obavezni obavezan da na osnovu Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, Agenciji prijavi imovinu i prihode 30 dana od dana kada su izabrani na tu funkciju. Takođe, u obavezi su da godišnje prijave promene u odnosu na podatke iz prethodnog perioda, a obavezu prijavljivanja imaju i dve godine po prestanku funkcije⁵⁶.

50 Poslovnik VSS, član 29

51 Poslovnik VSS, član 29

52 Zakon o sudijama, član 47 and 100-101

53 Zakon o VSS; član 19 Poslovnik o radu VSS, član 37

54 Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o parničnom postupku

55 Zakon o krivičnom postupku, član 250

56 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 44

Transparentnost (praksa)

U kojoj meri javnost u praksi ima uvid u informacije pravosuđu i aktivnosti pravosuđa?

Ocena: 50

Jedan od velikih problema u komunikaciji sa javnošću jeste činjenica da veliki broj sudova nema internet sajtove. Oni sudovi koji imaju sajtove, imaju i link ka portalu za pretragu predmeta, informatore o radu koji sadrže i finansijske izveštaje, izveštaje o radu suda, kao i servisne informacije namenjene građanima⁵⁷. Stanje je znatno bolje u trgovinskim sudovima koji su pre tri godine dobili priznanje za transparentnost povodom Svetskog dana prav a javnosti da zna⁵⁸.

Ali najveći praktični udar na transparentnost rada sudstva predstavljalo je delovanje Visokog saveta sudstva tokom opšteg reizbora sudija, kada su odluke donošene potpuno netransparentno⁵⁹. Propisi kojim je to pitanje regulisano promenjeni su 2011. pre početka procesa revizije reizbora. Prema sadašnjim propisima, sednice VSS se mogu proglasiti delimično otvorenim za javnost i na taj način se omogućuje prisustvo zainteresovanih strana i medija⁶⁰.

Visoki savet sudstva načelno obaveštava javnost o svojim aktivnostim preko sajta i saopštenja. Na sajtu⁶¹ je dostupna odluka o izboru sudija na stalnu funkciju, koja sadrži spisak izabranih, bez obrazloženja. Važan mehanizam za transparentnost rada sudova je internet portal sudske mreže. Na internet portalu sudova⁶² moguće je pratiti status svih predmeta u sudovima u Srbiji. Prema navodima Ministarstva pravde, u sistem još nisu uneti predmeti u izdvojenim sudskim jedinicama i to se očekuje do kraja 2011. godine. Portal je moguće pretraživati po sudovima, sudijama, imenima učesnika procesa, delovodnom broju.

Visoki savet sudstva na sajtu ima informator o radu u čijem sastavu je finansijski izveštaj⁶³. Takođe, na sajtu Visokog saveta sudstva mogu se pronaći izveštaji o radu sudova u Srbiji u 2010. godini⁶⁴, kao i godišnji izveštaj o radu VSS⁶⁵. Informacije o postavljenju, premeštanju i razrešenju sudija mogu se naći u Službenom glasniku, na sajtu VSS ili se mogu direktno dobiti od VSS primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja⁶⁶.

Odgovornost (propisi)

U kojoj meri postoje propisi koji treba da obezbede da je pravosuđe odgovorno za svoj rad?

Ocena: 100

Sudije su u obavezi da obrazlažu svojih odluke tako što se navodi svaki izvedeni dokaz u toku glavnog postupka, prenose mišljenja stranaka u postupku o dokazu i na kraju se iznosi mišljenje sudije i koji su razlozi zbog čega jeste ili nije prihvatio određeno mišljenje/dokaz i na koji način je doneo zaključak o određenom izvedenom dokazu, tj da li ga je prihvatio ili nije. Presuda bez obrazloženja je nezakonita i to je razlog za njeno ukidanje u žalbenom postupku pred višim sudom, a nepostojanje obrazloženja može biti osnov za žalbu na rad sudije⁶⁷.

57 <http://www.ni.vi.sud.rs/> <http://www.opstinskisudnis.org/> <http://www.ns.os.sud.rs>

58 <http://www.poverenik.org.rs/index.php/you/arhiva/saopstenja-arhiva/313----28092007.html>

59 Izveštaj EU o napretku Srbije za 2011, navodi Društva sudija Srbije i sudije Vrhovnog kasacionog suda Vide Petrović Škero

60 Poslovnik o radu VSS, član 5 – 5v.

61 <http://www.vss.sud.rs/doc/akti/odluka-o-izboru-sudija-na-stalnu-funkciju-16-12-2009.pdf>

62 www.portal.sud.rs

63 <http://www.vss.sud.rs/doc/informator/informator%20avgust%20VSS%202010.pdf>

64 <http://www.vss.sud.rs/lzvestaji-o-rad-u-sudova.htm>

65 <http://www.vss.sud.rs/doc/godisnji-izvestaj-2010.pdf>

66 Istraživanje za potrebe ove analize

67 Zakon o krivičnom postupku, član 428-429

Žalba na rad sudije može se uputiti disciplinskoj komisiji koju je osnovao Visoki savet sudstva⁶⁸, direktno Visokom savetu sudstva ili preko predsednika suda. Disciplinski prekršaj⁶⁹ je nesavesno vršenje sudijske funkcije ili ponašanje sudije nedostojno sudijske funkcije, a sankcije mogu biti javna opomena, umanjene plate do 50% do jedne godine i zabrana napredovanja u trajanju do tri godine. Za teži disciplinski prekršaj⁷⁰ pokreće se postupak za razrešenje. Za vreme procedure, sudija može biti suspendovan⁷¹. Postoji formalna procedura žalbe – sudija se može žaliti Ustavnom sudu⁷².

Imunitet sudija odnosi se na odgovornost za izraženo mišljenje i glasanje prilikom donošenja sudijske odluke, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije. S obzirom na to da je korupcija inkriminisana kroz različita krivična dela u tom smislu sudija nije zaštićen imunitetom.

Odgovornost (praksa)

U kojoj meri predstavnici pravosuđa treba u praksi da izveštavaju o svojim aktivnostima i da za njih odgovaraju?

Ocena: 50

Učesnici u sudskom postupku imaju pravo pritužbe na rad sudija kad smatraju da postoji bilo kakav nedozvoljen uticaj na tok i ishod postupka.

Pritužba se ne tretira kao mehanizam za ustanovljavanje odgovornosti sudija, već samokao mehanizam za rešavanje pojedinačnih problema u procedurama. Inicijative za razrešenje ili prijava Disciplinskoj komisiji, s druge strane, kao mehanizam za utvrđivanje odgovornosti, je prilično neefikasan. Razlog je što VSS nije propisao kriterijume za utvrđivanje nestručnosti, a Disciplinska komisija je formirana sa zakašnjenjem i nema kapacitet da razmotri sve pristigle prijave⁷³. Članovi disciplinske komisije, koju čini troje sudija, imenovani su 28. decembra 2010. godine i disciplinska komisija do izrade ovog izveštaja nije razmatrala pritužbe na rad sudija. Visoki savet sudstva, prema dostupnim informacijama⁷⁴, preuzeo je 636 predmeta.

Obrazloženja odluka suda najčešće su takva da mogu biti shvaćena na jednostavan način⁷⁵. U javnosti i u medijima se, međutim, retko obraća pažnja na obrazloženje presude, posebno u slučajevima kada sudija posle izricanja presude detaljno obrazloženje dostavi strankama u postupku najknadno.

U javnosti je takođe stvorena atmosfera da je sudstvo najodgovornije za probleme u pravosuđu, pa se zbog oslobađajućih presuda donetih zbog loše napisanih optužnica gnev usmerava na

68 <http://www.vss.sud.rs/doc/akti/Odluka%20dis%20komisija%20SI%20gl%20102%2030%2012%2010.pdf>

69 Prekršajem se, pored ostalog, smatra povreda načela nepristrasnosti, propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće, odnosno isključenje, neopravdano kašnjenje u izradi odluka, neopravdano odugovlačenje postupka, prihvatanje poklona suprotno propisima koji regulišu sukob interesa, upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi, obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudijskom funkcijom, kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri.

70 Teži disciplinski prekršaj je ukoliko je zbog učinjenog prekršaja došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti ili obavljanja radnih zadataka u sudu ili do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo, a naročito zastarevanja predmeta i ako je nastupila veća šteta u imovini stranke u postupku, kao i u slučaju tri puta ponovljenog disciplinskog prekršaja.

71 Zakon o sudijama, član 14-17

72 Zakon o sudijama, član 67

73 Rezultati istraživanja koje je TS sprovela u okviru projekta "Monitoring sistema odgovornosti sudija u Srbiji"

74 Odgovori Vlade Srbije na Upitnik Evropske komisije

75 http://www.sudskapraksa.com/odluke/akt_kvivicno.htm#13 http://www.sudskapraksa.com/odluke/akt_gradjansko.htm#9 http://www.sudskapraksa.com/odluke/akt_upravno.htm#7 http://www.sudskapraksa.com/odluke/akt_postupak.htm#6

sudije⁷⁶. Tako se desilo da je u primeru kada je sudija želela da detaljno obrazloži zbog čega je odbila optužni predlog, navodeći šta spada pod krivično delo za koje se teretio optuženi, i ukazujući da ono što je opisano u optužnici ne odgovara opisu krivičnog dela, jedan dnevni list interpretirao da je reč o sramnom obrazloženju⁷⁷. Tako se sudije u javnosti prozivaju kao odgovorne za nešto u čemu nisu načinile pogrešku.

Integritet (propisi)

U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet predstavnika pravosuđa?

Ocena: 100

Sudije su pbavezne da dostave podatke o imovini i prihodima Agenciji za borbu protiv korupcije. Deo podataka je dostupan javnosti⁷⁸. Mehanizmi koji treba da obezbede integritet članova sudske vlasti postoje u Zakonu o sudijama, Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, kao i procesnim zakonima – Zakoniku o krivičnom postupku i Zakonu o parničnom postupku. Postoji Etički kodeks sudija, koji je propisao Visoki savet sudstva i čije kršenje predstavlja disciplinski prekršaj, kao i Etički kodeks i Standard sudijske etike Društva sudija Srbije, organizacije koja okuplja tri četvrtine sudija u Srbiji. Zakonima su takođe detaljno regulisane odredbe koje treba da spreče sukob ineteresa, posebno u samom procesu, kroz odredbe o izuzeću i isključenju sudije iz postupka.

Etičkim kodeksom, koji je VSS usvojio u decembru 2010. godine⁷⁹, utvrđuju se etički principi i pravila ponašanja sudija kojih se moraju pridržavati u cilju očuvanja i unapređenja dostojanstva i ugleda sudije i sudstva. Etički principi su: nezavisnost, nepristrasnost, stručnost i odgovornost, posvećenost u obavljanju sudijske funkcije i sloboda udruživanja. Etički kodeks propisuje da sudija može obavljati i druge poslove koji su od važnosti za podizanje ugleda sudije i unapređenje rada suda, odnosno propisuje koje vansudske aktivnosti sudije ne ometaju njegovo redovno i uredno obavljanje sudijske funkcije.

Kada je reč o sudskom osoblju, Zakonom o uređenju sudova predviđeno je da je i sudsko osoblje dužno da savesno i nepristrasno vrši svoje poslove i čuva ugled suda⁸⁰.

Kodeks sudijske etike Društva sudija Srbije iz 1998. i Standardi sudijske etike Društva sudija Srbije iz 2003. godine sadrže iste principe – nezavisnosti, nepristrasnosti, profesionalnosti, integriteta, posvećenosti i odanosti standardima, odnosno kodeksu⁸¹.

Odredbe o sukobu interesa, postoje u Ustavu i Zakonu o sudijama, propisujući razloge za izuzeće sudija⁸², a detaljno su, zajedno sa pitanjima poklona i pantuflaže regulisane Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije i primenjuju se na sve javne funkcionere, među koje spadaju i sudije⁸³.

Ustavom Srbije je propisano da je zabranjeno političko delovanje sudija, dok po Zakonu o sudijama, sudija ne može biti na funkcijama u organima koji donose propise i organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave. Sudija se ne može baviti bilo kojim javnim ili privatnim plaćenim poslom, niti pružati pravne usluge ili savete

76 <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/195574/Sudija-mora-da-odgovara-za-sramno-obrazlozenje>

77 <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/195574/Sudija-mora-da-odgovara-za-sramno-obrazlozenje>

78 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 47

79 <http://www.vss.sud.rs/doc/akti/Eticki%20kodeks%20SI%20gl%2096%2018%2012%2010.pdf>

80 Zakon o organizaciji sudova, član 69

81 <http://www.sudije.rs/sr/publikacije/posebna-izdanja/standardi-sudijske-etike>

82 Zakon o krivičnom postupku, član 37, Law on Civil Procedure, član 67

83 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 27-42

uz naknadu. Izuzetno sudija može biti član organa upravljanja institucije nadležne za obuku u pravosuđu, na osnovu odluke Visokog saveta sudstva, u skladu sa posebnim zakonom (kao što je Pravosudna akademija⁸⁴). Sa sudijskom funkcijom nespojive su i druge službe, poslovi i postupci koji su oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije ili štete ugledu suda.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije propisano je da funkcioner može da vrši samo jednu javnu funkciju, a izuzetno može da vrši drugu javnu funkciju, na osnovu saglasnosti Agencije⁸⁵. Agencija neće dati saglasnost za vršenje druge javne funkcije, ukoliko je vršenje te funkcije u sukobu sa javnom funkcijom koju funkcioner već vrši, odnosno ukoliko utvrdi postojanje sukoba interesa, o čemu donosi obrazloženu odluku⁸⁶. Svi funkcioneri, uključujući i sudije, dužni su da Agenciji za borbu protiv korupcije prijave svu pokretnu i nepokretnu imovinu koju imaju. Agencija objavljuje na javnom sajtu⁸⁷ deo tih podataka, a po zakonu ima ovlašćenja da proveri tačnost dostavljenih podataka.

Zakonom je propisano i da funkcioneri ne smeju da prime poklone u vezi sa funkcijom koju vrše, izuzev prigodnih odnosno protokolarnih poklona, i da organu u kome vrše funkciju morjau da prijave sve primljene poklone. Pod poklonima se podrazumevaju i usluge i putovanja. Kopiju evidencije poklona za prethodnu godinu organ dostavlja Agenciji do 1. marta, a Agencija ih objavljuje na sajtu do 1. juna⁸⁸. Zakon sadrži i dvogodišnje ograničenje po završetku funkcije tokom kojeg funkcioner ne sme da radi u delatnosti u vezi sa funkcijom koju je vršio bez saglasnosti Agencije⁸⁹.

Postoji mogućnost da strane u postupku u svakom sudskom postupku traže izuzeće sudije. Razlozi su propisani procesnim zakonima. Sudija može biti izuzet ako postoje okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost

Integritet (praksa)

U kojoj meri je integritet predstavnika pravosuđa obezbeđen u praksi?

Ocena: 75

Sudije u praksi prijavljuju imovinu i prihode. Odredbe koje štite integritet sudija primenjuju se u praksi ili bar za sada nema dokaza da se te odredbe krše. Na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije mogu se naći podaci o sudijama, a nema podataka da je Agencija do sada pokrenula postupak protiv bilo kog sudije zbog neprijavlivanja imovine ili lažnih navoda u prijavi. Agencija proverava određene funkcionere odnosno određene kategorije funkcionera, na osnovu godišnjeg plana provere⁹⁰ ali podaci o tome koji funkcioneri su proveravani nisu javni.

Visoki savet sudstva usvojio je Etički kodeks sudija u decembru 2010. godine i za sada nema podataka o njegovom kršenju. Kršenje kodeksa nadziraće disciplinska komisija koja je takođe formirana u decembru 2010. godine.

U 2010. godini, od kada je počela da se primenjuje odredba koja reguliše pantuflažu⁹¹, nije bilo zahteva sudija za saglasnost za obavljanje drugog posla po završetku sudijske funkcije. Rok za dostavljanje evidencija o poklonima koje su eventualno primale sudije ističe 1. marta, a rok za

84 Zakon o sudijama, član 30

85 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 27-31

86 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 27-31

87 http://acas.rs/sr_cir/aktuelnosti/199.html

88 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 39-41

89 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 38

90 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 48

91 U Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije

njihovo javno objavljivanje je 1. jun. Zakon koji je važio pre 1. januara 2010. godine i kojim je bilo regulisano prijavljivanje poklona, nije se odnosio na sudije⁹².

Građani u praksi mogu da dovedu u pitanje nepristrasnost sudije, odnosno da zatraže njegovo izuzeće⁹³. Zahtev za izuzeće često se podnosi, posebno u krivičnim slučajevima, a uglavnom kao pokušaj odugovlačenja suđenja⁹⁴.

92 Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javnih funkcija (Sl.glasnik 43/2004)

93 Zakon o krivičnom postupku, član 37, Zakon o parničnom postupku, član 67

94 Intervju sa advokatom, specijalizovanim za krivično pravo, januar 2011.

ULOGA

Nadzor nad izvršnom vlašću (propisi i praksa)

U kojoj meri pravosuđe obezbeđuje efikasan nadzor na izvršnom vlašću?

Ocena: 25

Sudski nadzor nad radom izvršne vlasti je neadekvatan prvenstveno zbog nedovoljnog broja sudija u Upravnom sudu, koji odlučuje o zakonitosti pojedinačnih akata organa, među kojima su vlada i ministarstva. Upravni sud, odlukom Visokom saveta sudstva treba da ima predsednika i 35 sudija, ali trenutno ima 31 sudiju⁹⁵.

U 2010. godini Upravni sud je u radu imao 34.139 predmeta, što je 615 predmeta po sudiji. Rešeno je 13.843 predmeta, što je 457 predmeta po sudiji godišnje. To je "izuzetno visoka efikasnost sudija"⁹⁶, ali se zbog malog broja sudija može zaključiti da je sud u celini nedovoljno efikasan u sprovođenju nadzora nad radom izvršne vlasti

Od oko 20.000 tužbi koje su bile u radu u februaru 2011. godine, oko 1.000 se odnosilo na akte koje donela Vlada Srbije, 5.800 na akte Ministarstva finansija⁹⁷, 1.300 na akte Ministarstva poljoprivrede i 1.250 na akte Ministarstva rad i socijalne zaštite. U upravnom sudu tužbe dobijaju prioritet samo ako je posebnim zakonom propisan poseban rok⁹⁸, dok trajanje postupka zavisi od složenosti pa u zavisnosti od toga koliko drugi organi brzo odgoavrajaju na zahteve suda proces može trajati i više meseci.

Sudska vlast sprovodi nadzor i preispituje rad izvršne vlasti i kroz delovanje Ustavnog suda, koji preispituje ustavnost i zakonitost zakon akoje izvršna vlast utvrđuje i uredbi koje donosi⁹⁹. U 2009. godini pred Ustavnim sudom Srbije u radu je bilo ukupno 804 predmeta¹⁰⁰ u kojima je ispitivana zakonitost, od toga 261 predmet u kojima se odlučivalo o zakonima i drugim aktima Skupštine (rešeno 116) i 130 u kojima se odlučivalo o uredbama i drugim propisima Vlade i drugih republičkih organa i organizacija (rešeno 48).

Prema navodima Vlade Srbije iz odgovora na Upitnik Evropske komisije, nema zabeleženih slučajeva da odluke Ustavnog suda nisu poštovane. Međutim, However, Vlada ponekad na drugi način krši odluke Ustavnog suda. Tipičan primer je presuda Ustavnog suda da je nezakonit zaključak Vlade o „kosovskom dodatku”¹⁰¹, jer bi tu materiju trebalo regulisati zakonom. Vlada je već na sledećoj sednici, posle odluke Ustavnog suda, usvojila novi zaključak o „kosovskom dodatku”.¹⁰²

95 [http://www.up.sud.rs/uredjenje i podaci dobijeni od portparola Upravnog suda Vesne Dabić, intervju, mart 2011.](http://www.up.sud.rs/uredjenje_i_podaci_dobijeni_od_portparola_Upravnog_suda_Vesne_Dabić_intervju_mart_2011)

96 Portparol Upravnog suda Vesna Dabić, intervju, mart 2011.

97 Od toga 2.500 na Upravu carina i oko 1.400 na Poresku upravu

98 kao u slučaju izbornih sporova, radnih sporova i sl

99 Ustav Srbije, član 167

100 <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/Pregled2009.pdf>

101 Dodatak na platu zaposlenima u javnim službama na Kosovu i Metohiji

102 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?dd=01&mm=04&nav_category=640&nav_id=503399&yyyy=2011

Procesuiranje korupcije (praksa)

U kojoj meri je pravosuđe posvećeno borbi protiv korupcije kroz njeno procesuiranje i druge aktivnosti?

Ocena: 25

Pravosuđe je angažovano u predlaganju antikorupcijskih mera kroz radne grupe koje predlažu antikorupcijske propise i strategije.

Sudski procesi u nekoliko najvećih razotkrivenih korupcijskih slučajeva traju izuzetno dugo, sudstvo se žali na loše optužnice, a tužilaštvo na sporost sudstva i na kaznenu politiku, odnosno veliki broj presuda ispod zakonskog minimuma.

Precizni podaci o procesuiranju korupcije su neažurni ili nedostupni¹⁰³. Republičko tužilaštvo ima Odeljenje za borbu protiv korupcije čiji je zadatak sa prati predmete sa koruptivnim elementima, ali se podaci tog odeljenja odnose na period od 2005 do 2007. godine¹⁰⁴.

Krivično delo	Broj prijavljenih izvršilaca	Broj procesuiranih osoba
Zloupotreba službenog položaja	4.311	2.673
Pirmanje mita	196	148
Davanje mita	98	82

Prema statistici koja je pripremljena na zahtev EU iz marta 2011. godine, javna tužilaštva postupala su u 2010. godini po 5.209 novih slučajeva zloupotrebe službenog položaja, 1.031 slučaju krivičnih dela "kršenje zakona od strane sudije, tužioca i zamenika tužioca", 180 novih slučajeva primanja mita i 259 slučajeva davanja mita.

Od 8.573 novih prijavljenih krivičnih dela i 2.224 nasleđenih iz prethodnih godina, tužilaštva su odbacila 2.818. Treba napomenuti da je procenat odbačenih prijavi veći za dela kršenja zakona od strane sudija i tužilaca. Kao što se vidi iz ovih podataka, broj slučajeva povezanih sa korupcijom se povećao.

Republički tužilac je 2009. godine izjavio da je u prethodne 4 godine u Okružnom sudu u Beogradu izrečeno sedam osuđujućih presuda za krivična dela korupcije, da je 50 odsto kazni za zloupotrebu službenog položaja bila uslovna zatvorska kazna, a da je u 100 odsto slučajeva teži oblik zloupotrebe službenog položaja izricana kazna ispod zakonskog minimuma. Povodom tih tvrdnji, visoki zvaničnici sudstva su osporili statističke podatke, navodeći da nije jasno na koje sudove se odnose, ali ukazali i na pitanje kvaliteta optužnica¹⁰⁵.

Tadašnji republički javni tužilac je u aprilu 2008. godine najavio i da će tužilaštvo početi da proverava krivične prijave zbog korupcije koja su tužilaštva odbacivala, jer je, prema njegovim rečima, "u nekim tužilaštvima broj odbačenih krivičnih prijavi za koruptivna dela prevelik". Tužilac je tada izneo pretpostavku da su prijave odbacivane jer nije bilo adekvatne saradnje između policije i tužilaštva – ili tužilac nije ukazivao policiji šta treba da se radi, a ako jeste, policija nije radila ono što je tužilaštvo zahtevalo¹⁰⁶. Nema podataka o tome da li su te provere izvršene i kakav je njihov rezultat.

103 Istraživanje za potrebe ove analize

104 Na internet sajtu Republičkog javnog tužilaštva u februaru 2011. godine stoji najava da će Odeljenje za borbu protiv korupcije početi da radi 2008. godine i statistika za period 2005-2007. godine. Tužilaštvo nije postupilo ni po zahtevu za dostavljanje informacija koje je TS uputila u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, u novembru 2010. godine.

105 <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/173922/Sudije-moraju-da-prestanu-da-izricu-kazne-ispod-minimuma> Važno je napomenuti da su statistički podaci o presudama za dela sa elementima korupcije korišćeni tokom 2008. i 2009. godine kao argument da je neophodan opšti izbor, odnosno reizbor sudija pa ih treba uzeti sa rezervom s obzirom da su postojala različita tumačenja o preciznosti statistike.

106 <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Borba-protiv-korupcije-na-prvom-mestu.lt.html>

Sudski procesi za privremeno oduzimanje imovine optuženima za dela organizovanog kriminala i korupcije sprovode se efikasno, na osnovu zakona iz oktobra 2008. godine¹⁰⁷. Međutim, s obzirom da suđenja za dela povezana sa korupcijom traju izuzetno dugo, odluke o zapleni su većinom privremene¹⁰⁸, odnosno ishod zavisi od konačne presude.

Sudjenja za nekoliko najvećih korupcionarskih afera traju veoma dugo. Postupak u kome je 86 osoba optuženo zbog korupcije na jednom fakultetu počeo je 2007. godine kada je podignuta optužnica. Optužnica je dopunjena marta 2008. godine. O decembra 2008. do septembra 2009. godine sudjenje je odlagano zbog traženja izuzeća sudije, tužioca, predsednika suda, nedolaska učesnika postupka. Optužnicom je obuhvaćeno 159 krivičnih dela, u postupku treba saslušati 75 svedoka, a do februara 2011. godine nije završeno izjašnjavanje svih optuženih. Efikasnost pravosuđa u Srbiji često se kritikuje upravo na ovom primeru, posebno kada se uporedi sa sličnom aferom u Hrvatskoj, gde je proces završen za godinu dana¹⁰⁹.

Pitanje dugog trajanja procesa i nepostojanja presuda protiv visokih zvaničnika postavila je i EU 2011. godine, u kontekstu kandidature Srbije za članstvo u Uniji. Evropski stručnjaci pokazali su interesovanje za postupanje tužilaštva i sudova u aktuelnim slučajevima korupcije. Nakon toga tužilaštvo je povećalo aktivnost na tom polju, posebno u oblasti privatizacije i zloupotreba u javnim preduzećima¹¹⁰.

107 Zakon o zapleni imovine stečene krivičnim delom (Sl.glasnik97/2008)

108 <http://www.studiob.rs/info/vest.php?id=44532> http://www.pressonline.rs/sr/vesti/vesti_dana/story/169072/Apelacioni+sud+ukinuo+odluku+o+oduzimanju+imovine+D%C5%BEaji%C4%87u.html

109 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.69.html:299181-quotIndeksovciquot-drze-katedre>

110 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/Hronika/910454/EU+tra%C5%BEi+proveru+privatizacija.html>

PRAVOSUĐE

Ključni nalazi i preporuke

Nezavisnost **pravosuđa** je ozbiljno ugrožena netransparentnim reizborom sudija koji je doveo do prestanka funkcije za više od 800 sudija. Nezavisnost je takođe ugrožena promenama zakona kojim je propisana revizija odluka po kojima sudije nisu reizabrane, ali je ostavio mogućnost da se izvrši revizija i odluka po kojima su sudije u prethodnom procesu izabrane na funkcije. Procesuiranje korupcije je izuzetno sporo, a sistem odgovornosti i evaluacije rezultata rada još nije uspostavljen.

1. Primeniti pravila o nezavisnosti pravosudnog budžeta
2. Dovršiti sporna pitanja u vezi sa opštim reizborom sudija iz 2009. godine, brzim razmatranjem žalbi, obezbeđivanjem obrazloženja neizabranim sudijama i zakonskim regulisanjem statusa neizabranih sudija do završetka procesa revizije.
3. Odrediti broj sudija u skladu sa potrebama da se u zakonskom ili razumnom roku reše svi slučajevi, uključujući zaostale predmete, kako bi se umanjio rizik od korupcije i plaćanja naknada zbog nedonošenja odluka u razumnom roku.
4. Sprovesti procedure za uspostavljanje sistema odgovornosti sudija svesno kršenje propisa i za propuste u radu koji su posledica nestručnosti ili neprofesionalnog postupanja.
5. Obezbediti adekvatnu transparentnost u radu sudova, kako prava koje imaju strane u postupku ne bi bile prepreka za druge osobe da ostvare pravo na slobodan pristup informacijama.
6. Uspostaviti portal svih sudova, izdavanje biltena o radu sa propisanim sadržajem, objavljivanje podataka o procesima koji su u toku, podataka o javnim nadmetanjima koje raspisuju sudovi i svih drugih podataka koji se sada objavljuju na oglasnim tablama sudova.
7. Izmeniti poslovnike o radu suda, tako da se naglasi odgovornost predsednika suda za planiranje, integritet i sprovođenje antikorupcijskih mera; uvesti obavezu redovnog razmatranja pritužbi, pojasniti kriterijume hitnog postupanja, uvesti kontrolu sprovođenja pravila o slučajnom odabiru sudija.
8. Dovršiti uspostavljanje sistema praćenja toka predmeta preko pretrage baze podataka na internetu, uključiti sve sudove i sve vrste predmeta u tu bazu.
9. Sprovesti analizu postupanja u predmetima u kojima postoji sumnja na krivična dela korupcije, a koji su dugo trajali, te javno objaviti razloge sporog postupanja.
10. Objaviti statistiku o broju presuđenih predmeta povezanih sa korupcijom, sa izvodima iz presuda.
11. Obezbediti pravo na naknadu za žrtve korupcije, u skladu sa Građansko-pravnom konvencijom Saveta Evrope, koju je Srbija retifikovala.
12. Sprovesti specijalizaciju u sudovima za slučajeve kršenja antikorupcijskih zakona.



JAVNI SEKTOR

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Struktura institucija javnog sektora i budžetska izdvajanja zavise od raspoloživih sredstava i političke moći pojedinih ministarstava a ne od objektivno utvrđenih potreba, kriterijuma i prioriteta. Plate u javnom sektoru su iznad proseka u zemlji, ali ipak nisu dovoljno stimulatívne da privuku kvalifikovano osoblje. Zakon o državnim službenicima propisuje političku neutralnost službenika kao i procedure koje treba da spreče politički uticaj na zapošljavanje i napredovanje. Pravila o profesionalizaciji u državnoj upravi ne primenjuju se u potpunosti. Postoji značajan nezvanični uticaj političkih činilaca na zapošljavanje i napredovanje u celom javnom sektoru. Zakonske odredbe o prijavljivanju prihoda i imovine odnose se samo na najviše zvaničnike u javnom sektoru. Nije do kraja obezbeđen pristup aktivnostima javnog sektora zbog nedostatka propisa ili njegove loše primene. Pravila o zaštiti uzbunjivača imaju veoma ograničen domet i ne obezbeđuju odgovarajuću zaštitu. Pravila o sukobu interesa odnose se na državne službenike, ali oni nemaju obavezu prijave imovine. Brojni su slučajevi kršenja propisa o javnim nabavkama.

JAVNI SEKTOR			
Ukupna ocena stuba: 42			
	Indikator	Zakon	Praksa
Kapacitet 50/100	Resursi	/	75
	Nezavisnost	75	0
Upravljanje 46/100	Transparentnost	50	50
	Odgovornost	25	25
	Integritet	75	50
Uloga 25/100	Edukacija javnosti	25	
	Saradnja sa javnim institucijama, organizacijama civilnog društva i privatnim sektorom u sprečavanju korupcije	25	
	Smanjivanje rizika od korupcije održavanjem integriteta u javnim nabavkama	25	

Struktura - Javni sektor u najširem smislu obuhvata sve javne službe koje se finansiraju iz budžeta. S obzirom da su pojedini delovi javnog sektora posebno evaluirani kao izdvojeni stubovi u okviru NIS-a, ovde je kao javni sektor razmatran nivo ministarstava i uprava u okviru ministarstava, javnih preduzeća na nivou Republike i vladinih agencija.

Državnu upravu¹ čine organi državne uprave - ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava (uprave, inspektorati, direkcije) i posebne organizacije.

Republika Srbija može osnivati i javne službe². Najčešći oblici javnih službi su ustanove i preduzeća. Ustanove se osnivaju za obavljanje poslova kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava zadovoljavanja potreba građana i organizacija, kao i ostvarivanje nekog drugog interesa u oblastima kao što su obrazovanje, nauka, kultura, fizička kultura, učenički i studentski standard, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, društvena briga o deci, socijalno osiguranje, zdravstvena zaštita životinja i sl. U te svrhe se osnivaju ustanove. Za obavljanje poslova u oblasti javnog informisanja, PTT saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga i drugim oblastima određenim zakonom, osnivaju se javna preduzeća³.

U upravi na nivou ministarstava zaposleno je oko 30.000 ljudi⁴. Struktura javne administracije je ozbiljno poremećena uspostavljanjem novih i ponekad nejasno definisanih organizacionih oblika⁵ u javnom sektoru, čiji se zadaci delimično poklapaju sa onima koje izvršavaju ministarstva i specijalizovane organizacije. Najčešće je reč o vladinim agencijama⁶. Procenjuje se da ukupno ima oko 130 agencija. Tačan spisak nije nikada načinjen, ali najsveobuhvatniji spisak je na sajtu Poverenika za javne informacije⁷.

Postoje dve kategorije državnih službenika – “državni službenici na položaju” i “izvršioци”. Državni službenici na položaju su pomoćnici ministara, sekretari u ministarstvima, direktori uprava it.d. Izvršilačke pozicije su razvrstane po zvanjima, u zavisnosti od složenosti posla i obaveza koje nose. Pored toga, hijerarhija među izvršilačkim funkcijama zavisi od zahtevanih znanja, umeća i radnog iskustva⁸. Zakon propisuje nivo obrazovanja, godine iskustva i specifična znanja, godine radnog staža i stečenih umeća za svako izvršilačko mesto. Način popunjavanja izvršilačkih pozicija takođe je definisan zakonom. Svako mesto mora biti jasno definisano i planirano internim pravilima u vezi sa planom zapošljavanja.

1 Zakon o državnoj upravi

2 Odgovori na upitnik Evropske komisije

3 Zakon o javnim preduzećima

4 Podatak iz obraloženja Zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji. Ne uključuje javna preduzeća, agencije, MUP.

5 <http://www.mfp.gov.rs/pages/issue.php?id=7271>

6 Zakon o javnim agencijama

7 <http://www.poverenik.rs/sr/zakon-i-podz-akti-.html>

8 Zvanja su viši savetnik, samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, referent i mlađi referent.

NALAZ

KAPACITET

Resursi (praksa)

U kojoj meri javni sektor ima odgovarajuće resurse da efikasno obavi svoje zadatke?

Ocena: 75

Izdvajanja za javni sektor su visoka⁹, a reforma javnog sektora¹⁰ koja bi podrazumevala utvrđivanje stvarno potrebnog broja zaposlenih i racionalizaciju javnog sektora, odlaže se godinama. Zbog toga u nekim sektorima ima viška, dok u drugim sektorima nedostaju zaposleni¹¹. Tokom perioda od 2003. do 2008. godine plate u javnom sektoru rastle su sa prosečnom godišnjom stopom od oko 20%, a posebno je bio visok rast zarada u javnom sektoru u periodu neposredno pre izbora 2007. i 2008. godine i pred referendum o Ustavu 2006. godine¹². Zbog krize iz 2008. godine naredne godine su zarade u javnom sektoru zamrznute na nominalnom nivou i usvojen je Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji¹³. Kao rezultat tih mera, prosečne neto zarade u javnom sektoru u Srbiji porasle su za svega 4,4% nominalno u 2009. godini, što je, pre svega, rezultat prenetog efekta povećanja zarada iz druge polovine 2008. godine¹⁴, ali je i pored toga u 2009, 2010. i 2011. godini kretanje zarada u javnom sektoru povoljnije od kretanja zarada u ostalim sektorima gde je iskazan visok nominalni pad¹⁵. Drugim rečima, zaposleni u javnom sektoru su pokazali manji gubitak relativne pozicije u odnosu na ostale sektore što je u skladu sa tezom za većom sigurnošću zarada i zaposlenosti u javnom sektoru.

Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji rezultirao je otpuštanjem (uz socijalni program, odnosno otpremninu) oko 2.500 zaposlenih u ministarstvima i upravama u sastavu ministarstava, agencijama, fondovima. Takvo linerano smanjivanje broja zaposlenih rezultiralo je odlaskom nekih od najboljih kadrova iz javnog sektora – onih koji su bili u mogućnosti da nađu posao u privatnom sektoru¹⁶. Zbog toga u Fiskalnom savetu upozoravaju da je neophodno smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru, ali uz celovitu i sveobuhvatnu reformu¹⁷. O atraktivnosti zaposlenja u javnom sektoru svedoči i istraživanje iz 2010. godine po kome sigurnost radnih mesta i porateće koristi čine radna mesta u državnoj administraciji najpoželjnijim¹⁸.

Trenutno, izdvajanja za pojedina vladina tela zavise od raspoloživog novca i političke moći ministra u čijoj je ono nadležnosti, a ne od stvarnih, objektivno utvrđenih potreba, kriterijuma i prioriteta. Plate u javnom sektoru i dalje su iznad proseka plata u zemlji, ali nisu dovoljno stimulatívne za obučene stručnjake. Zbog poremećaja na tržištu rada tokom krize državna uprava i javni sektor u celini trenutno

9 http://www.danas.rs/konferencije/e_government_i_smanjenje_tro%C5%A1kova_javnog_sektora_u_srbiji.970.html?cld=55

10 http://www.kss.org.rs/doc/1102_makroekonomska_proj__razv_Srbije_2011-2020.pdf

11 Procena predsednika Fiskalnog saveta Pavla Petrovića <http://www.novimagazin.rs/ekonomija/otpustanja-u-javnom-sektoru-nema-rasta-plata-i-penzija>

12 Zarade u javnom sektoru u Srbiji i njihov uticaj na makro stabilnost i međunarodnu konkurentnost zemlje Aleksandar Ilić, Srpski ekonomski forum, 2010. godine

13 <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>

14 Zarade u javnom sektoru u Srbiji i njihov uticaj na makro stabilnost i međunarodnu konkurentnost zemlje Aleksandar Ilić, Srpski ekonomski forum, 2010. godine

15 <http://www.mfp.gov.rs/pages/issue.php?id=1568>

16 Ocena predsednika Fiskalnog saveta Pavla Petrovića <http://www.novimagazin.rs/ekonomija/otpustanja-u-javnom-sektoru-nema-rasta-plata-i-penzija>

17 Procena predsednika Fiskalnog saveta Pavla Petrovića <http://www.novimagazin.rs/ekonomija/otpustanja-u-javnom-sektoru-nema-rasta-plata-i-penzija>

18 Istraživanje „Korupcija u Srbiji“, UNODC, Republički zavod za statistiku, 2011

deluju atraktivnije od privatnog sektora, ali državna uprava neće biti konkurentna na tržištu po završetku krize i kvalitetni kadrovi će ići tamo gde je bolji status i gde su veće plate¹⁹. Izuzetak su vladine agencije i javna preduzeća na koja se ne primenjuje Zakon o državnim službenicima i gde se plate i njihovi rasponi određuju slobodno. Plate u državnom sektoru u proseku su za oko 70 odsto veće nego u privatnim sektoru²⁰, ali je problem što i unutar samog javnog sektora postoje ogromne razlike.

Prosečna plata u Srbiji u junu 2011. godine bila 390 evra, a državni službenici sa univerzitetskim obrazovanjem imali su platu u rasponu od 340 do 1.100 evra, u zavisnosti od ranga²¹. Tako, na primer, u Agenciji za privredne registre, na čije zaposlene se ne primenjuje Zakon o državnim službenicima, rukovodioci su u novembru 2010. godine imali prosečne plate od oko 1.600 evra, a prosečna plata na nivou cele Agencije bila je 600 evra²². Čelni ljudi vladinih agencija zarađuju tri do četiri puta više od ministara, a nesrazmera postoji i na svim nivoima unutar agencija u poređenju sa drugim državnim organima²³. Ministar za državnu upravu Milan Marković najavio je preispitivanje politike plata u državnom sektoru i osnivanja agencija i direkcija na koje su preneti poslovi koje bi trebalo da rade uprave unutar ministarstava. Ove mere, međutim, nisu sprovedene do vremena izrade ovog izveštaja.²⁴

Javne službe nisu dovoljno delotvorne u pružanju usluga. Ipak, određeni napredak se primećuje. Postoje značajne razlike između pojedinih delova javnog sektora u delotvornosti i efikasnosti.²⁵. Ima službi koje omogućavaju praćenje predmeta preko SMS poruka,²⁶, ali i onih kod kojih se predmeti gube u arhivama²⁷.

Strategija za reformu državne uprave 2009-2012, u poglavlju „Racionalizacija”, predviđa „Unapređenje načina funkcionisanja sistema državne uprave”, u okviru koje bi do kraja 2012. godine trebalo a se izrade funkcionalnih analiza u svim organima državne uprave, i u skladu sa tim analizama izmena pravilnika o sistematizaciji radnih mesta²⁸.

Vlada Srbije je 2011. godine usvojila Strategiju stručnog usavršavanja državnih službenika za period do 2013. godine²⁹.

Nezavisnost (zakon)

U kojoj meri zakon garantuje nezavisnost javnog sektora?

Ocena: 75

Zakon o državnim službenicima propisuje političku neutralnost službenika i ujedno propisuje procedure koje bi trebalo da spreče uplitanje politike u zapošljavanje i napredovanje u javnom sektoru.

Državni službenik dužan je da postupa u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisom, prema pravilima struke, nepristrasno i politički neutralno i ne sme da na radu izražava i zastupa svoja politička uverenja³⁰.

I Kodeks ponašanja državnih službenika obavezuje državne službenike na političku neutralnost,

- 19 Ministar za državnu upravu Milan Marković, intervju za potrebe analize
- 20 <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/289250/Javni-sektor-u-Srbiji-zaposljava-triput-vise-radnika-od-evropskog-proseka>
- 21 <http://www.mfp.gov.rs/pages/issue.php?id=1568>, Information directories of ministries
- 22 Informator o radu Agencije za privredne registre, <http://www.apr.gov.rs/>
- 23 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/t52560.lt.html>
- 24 <http://www.pressonline.rs/info/politika/172514/u-agencijama-su-preterano-velike-plate.html>
- 25 Ocena Miloša Mojsilovića iz Sektora za prevenciju Agencije za borbu protiv korupcije
- 26 Na primer: <http://www.nkosk.rs/>
- 27 Ocena Miloša Mojsilovića iz Sektora za prevenciju Agencije za borbu protiv korupcije
- 28 <http://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/2009-Akcioni-plan-zasprovo%C4%91enje-reforme-dr%C5%BEavne-uprave-u-Republici-Srbiji-za-period-od-2009.-do-2012.-godine.pdf>
- 29 http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678
- 30 Zakon o državnim službenicima, član 5

odredbom koja propisuje da u službenim prostorijama organa državni službenik ne sme da nosi i ističe obeležja političkih stranaka, niti njihov propagandni materijal i da ne sme da utiče na političko opredeljenje drugih državnih službenika i nameštenika³¹.

Prema Zakonu o državnim službenicima, svi kandidati su ravnopravni pri konkurisanju za sva mesta u državnim organima i odabir se vrši isključivo na osnovu stručne osposobljenosti, znanja i veština³². Prema Zakonu o državnim službenicima, položaji se popunjavaju postavljenjem, ali zakon propisuje da je prethodno potrebno raspisati konkurs – javni ili interni³³. Interni konkurs se organizuje ako položaj popunjava Vlada. Interni konkurs za ostale položaje je opcion. Ostali državni organi mogu odmah sprovesti javni konkurs. Državni službenik može se ponovo postaviti na isti položaj bez konkursa po isteku prethodnog mandata.

Postoje posebni slučajevi, kao što je “preuzimanj” zaposlenih, kada nije neophodan konkurs za postavljenje na položaj (ni javni ni interni). Pored ovih posebnih slučajeva, prelaznim odredbama zakona je obaveza raspisivanja javnih konkursa odložena do 31. decembra 2010³⁴.

Državni službenici redovno se, godišnje, ocenjuju, a cilj ocenjivanja je otkrivanje i otklanjanje nedostataka u radu državnih službenika, podsticanje na bolje rezultate rada i stvaranje uslova za pravilno odlučivanje o napredovanju i stručnom usavršavanju³⁵. Ne ocenjuje se državni službenik koji rukovodi državnim organom.

Državnom službeniku prestaje rad na položaju, pored ostalog, ako bude ukinut položaj ili ako bude razrešen. Državne službenike od politički motivisanog razrešenja i otpuštanja ili sprečavanja napredovanja štite i odredbe Zakona o mobingu, koji predviđa sudsku zaštitu³⁶, kao i Zakon o zabrani diskriminacije (ovi zakoni se odnose na sve zaposlene, uključujući i one u privatnom sektoru). Onima koji ukažu na korupciju zaštita se pruža pravilima koje propisuje Pravilnik Agencije za borbu protiv korupcije koji propisuje da uzbunjivač ne sme da trpi odmazdu ili štetne posledice³⁷.

Na zaposlene u javnim preduzećima, ustanovama i vladinim agencijama primenjuju se opšti radni propisi, ali ne i pravila o zapošljavanju, ocenjivanju i napredovanju, kao i o platnim razredima (poglavlje Resources), propisana Zakonom o državnim službenicima, što ostavlja dodatni prostor za politizaciju³⁸.

Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri je javni sektor zaštićen od spoljnog mešanja u njegove aktivnosti?

Ocena: 0

Ne postoji institucija čiji bi zadatak bio da štiti javni sektor od političkog uticaja. Postojeći propisi o profesionalizaciji državne uprave se ne primenjuju u potpunosti. Postoji snažan nezvanični politički uticaj na zapošljavanje i napredovanje. Posle svakih izbora, nova vlast (ili nove stranke, nove članice vladajuće koalicije) postavljaju nove rukovodioce u državnoj upravi, ministarstvima, javnim preduzećima, vladinim agencijama³⁹. Pored toga, u javnom sektoru se zapošljavaju službenici po partijskoj pripadnosti, na osnovu partijskih ili drugih veza⁴⁰.

Personalne promene u javnom sektoru nakon promene vlasti dešavaju se u gotovo svim organizacionim

31 Kodeks ponašanja državnih službenika, član 5

32 Zakon o državnim službenicima, član 9, 10

33 Prelaznim odredbama zakona odloženo je raspisivanje javnih konkursa do 31. decembra 2010. godine.

34 Zakon o državnim službenicima, član 49-51 i 57(p1)

35 Zakon o državnim službenicima, član 82

36 Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_sprecavanju_zlostavljanja_na_radu.html

37 http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/ostali-propisi/pravilnici.html

38 Ocena ministra za državnu upravu Milana Markovića, intervju za potrebe analize

39 Intervju sa državnim sekretarom koji je insistirao na anonimnosti

40 Intervju sa državnim sekretarom koji je insistirao na anonimnosti

jedinicama i organima u zavisnosti od političke pripadnosti, dok se zapošljavanje i napredovanje u javnom sektoru obavlja pod političkim uticajem⁴¹.

Zaštita od otpuštanja koja postoji u propisima nije prepreka za sklanjanje službenika na položaju postavljenih u periodu prethodne vlasti. Pomoćnici ministara, kao državni službenici na položaju, trebalo bi da budu nosioci profesionalne i depolitizovane strukture ministarstava, ali su oni u najvećem broju slučajeva dovedeni i postavljeni na političkoj osnovi, pa su shodno tome politizovane i cele strukture ministarstava. Direktnim kršenjem propisa zaobilazi se depolitizacija⁴².

Iako Zakon o državnim službenicima propisuje ocenjivanje kao uslov za napredovanje, ocenjivanje se svodi na subjektivnu procenu pretpostavljenog. Ne postoje interni kriterijumi u pojedinačnim organima, kroz koje bi se bliže obrazložilo na osnovu čega se dodeljuju ocene, a u praksi po automatizmu najveći broj zaposlenih biva ocenjen najvišom ocenom⁴³.

Obaveza raspisivanja javnih konkursa za izbor državnih službenika na položaju odlagana je prelaznim odredbama Zakona o državnim službenicima u nekoliko navrata od 2007. godine. Poslednji rok je istekao 31. decembra 2010. godine. Prema podacima iz odgovora na upitnik Evropske komisije u Srbiji je zaključno sa novembrom 2010. bilo je 340 državnih službenika na položaju, a Služba za upravljanje kadrovima je pokrenula 270 konkursa, od čega je 35 bilo ponovljenih. Konkurs su, prema podacima iz odgovora na upitnik, prošla 193 službenika. Na dan 25. maja 2011. godine, na položajima se nalazio 201 državni službenik koji su postavljeni po sprovedenim konkursima.

41 Predsednik Sindikata uprave Njegoš Potežica, intervju za potrebe analize

42 Ocena ministra za državnu upravu Milana Markovića, intervju za potrebe analize

43 Bivši pomoćnik ministra koji je insistirao na anonimnosti u intervjuu za potrebe analize

UPRAVLJANJE

Transparentnost (zakon)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede transparentnost u upravljanju finansijsama, ljudskim resursima i informacijama u javnom sektoru?

Ocena: 50

Zakonske odredbe u vezi sa prijavljivanjem imovine i prihoda odnose se samo na najviše rukovodioce u javnom sektoru. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji uvodi obavezu prijavljivanja imovine primenjuje se na izabrane, postavljene i imenovane osobe u javnim organima, pa su tako tom obavezom obuhvaćeni državni službenici na položaju (pomoćnici ministara, direktori, zamenici direktora i pomoćnici direktora vladinih organa koji nisu u sastavu ministarstava)⁴⁴. Ostali državni službenici moraju se pridržavati pravila u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa, ali nemaju obavezu da prijave imovinu i prihode⁴⁵. Prijava se podnosi na početku mandata i po završetku, kao i tokom trajanja funkcije, ukoliko dođe do značajnih promena. Agencija za borbu protiv korupcije može da proveri prijave, pri čemu može da zatraži dodatne informacije, uključujući tu i informacije od drugih državnih organa (na primer od katastra) i banaka⁴⁶.

Slobodan pristup informacijama je 2006. godine postao ustavom garantovano pravo. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja propisuje⁴⁷ da javnost može da dobije sve informacije koje su u posedu državnih organa. Poverenik za slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti izdao je Instrukcije za objavljivanje Informatora o radu državnih organa, prema kojem je proaktivno, i bez zahteva, neophodno objaviti informacije o budžetu i troškovima, broju zaposlenih, platama, troškovima reprezentacije it.d. Objavljivanje informatora bi trebalo da smanji broj žalbi i olakša rad organa⁴⁸.

Oglašavanje slobodnih radnih mesta u državnoj upravi je regulisano Zakonom o državnim službenicima i Pravilnikom o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje slobodnih radnih mesta. Kriterijumi za odabir su regulisani Vodičem za proveru stručne osposobljenosti, znanja i veština pri odabiru kadrova u državnoj upravi⁴⁹.

Zakon o javnim nabavkama reguliše transparentnost informacija o primenama raznih faza javne nabavke. Nezavisni državni organ koji kontroliše sve faze nabavke (počev od planiranja, do izvršenja ugovora) je Državna revizorska institucija. Izveštaji o reviziji DRI objavljuju se na njihovom sajtu ali dodatne informacije (npr odazivni izveštaj) se mogu dobiti tek na zahtev za slobodnim pristupom informacijama.

Postoji više propisa koji regulišu kancelarijsko poslovanje, odnosno postupanje sa informacijama u državnoj upravi. Osnovne odredbe su sadržane u Zakonu o državnoj upravi⁵⁰ a dalje su razrađene u propisima koji se odnose na specifične procedure kao i u dve uredbe⁵¹ koje uređuju oblast kancelarijskog poslovanja (novija se bavi elektronskim kancelarijskim poslovanjem). Sve u svemu, postoji solidan zakonski okvir za čuvanje informacija o radu administracije, uključujući i

44 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 2 i 44

45 Zakon o državnim službenicima, član 25-31

46 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 47 i 49

47 <http://www.poverenik.rs/sr/pravni-okvir-pi/zakoni.html>

48 <http://www.poverenik.rs/sr/pravni-okvir-pi/podzakonski-akti.html>

49 <http://suk.gov.rs/dotAsset/7332.pdf>

50 Zakon o državnoj upravi, član 85: (1) Kancelarijsko poslovanje obuhvata evidentiranje, čuvanje, razvrstavanje i arhiviranje materijala koji je primljen u radu organa državne uprave ili koji nastane u radu organa državne uprave i sva druga pitanja vezana za poslovanje organa državne uprave. (2) Kancelarijsko poslovanje uređuje se uredbom Vlade

51 Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, Uredba o elektronskom kancelarijskom poslovanju organa državne uprave

razumne rokove u kojima postoji obaveza čuvanja arhiva. Štaviše, obaveza odgovarajućeg postupanja sa dokumentima (nosiocima informacija) je naglašena i kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Ovo uključuje i godišnje izveštaje Povereniku o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Zakonske odredbe uglavnom se bave reaktivnim objavljivanjem informacija – pravila su propisana Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – i omogućeno je da se dobije kopija bilo kog dokumenta u posedu državnog organa. Postoje, međutim, i pravila u vezi sa proaktivnim objavljivanjem dokumenta. Na prvom mestu, neka pravila koja propisuju organi moraju se objavljivati u Službenom glasniku (na primer podzakonska akta koja donose ministri); neki skorije usvojeni zakoni propisuju i objavljivanje pojedinih dokumenata na internet sajtovima (registara, na primer); Instrukcije koje je Poverenik izdao u septembru 2010. godine (na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja) obavezuju državne organe da objave detaljne podatke o organizacionoj strukturi, budžetu, imovini, javnim nabavkama, uslugama u informatorima u radu.

Glavni nedostatak važećih propisa se ne odnosi na čuvanje postojećih dokumenata ili to do koje mere su dostupni javnosti, već na pitanje koja dokumenta moraju da budu izrađena i pripremljena prilikom odlučivanja. To je posebno vidljivo u slučaju nepostojanja jasnih pravila koja bi obavezivala da se urade analize koje bi opravdale nacрте zakona, planove rada, troškove ili javne nabavke⁵².

Transparentnost (praksa)

U kojoj meri se efikasno odredbe koje treba da obezbede transparentnost u upravljanju finansijama, ljudskim resursima i informacijama u javnom sektoru?

Ocena: 50

Radna mesta u administraciji se javno oglašavaju. Ovo, međutim, ne garantuje ravnopravnu i otvorenu konkurenciju.

Po pitanju transparentnosti rada u javnom sektoru, postoje slučajevi da državni organi neopravdano odbijaju pristup javnim informacijama⁵³. Mehanizam slobodnog pristupa informacijama je u širokoj upotrebi. Prema dostupnim podacima, najmanje 45.000 zahteva zvanično je podneto tokom 2010. godine⁵⁴, od čega više od 40 odsto raznim telima na nivou republike. Poverenik je primio ukupno 2.066 žalbi, što ukazuje da je na većinu zahteva odgovoreno u zakonskom roku i na zadovoljavajući način. Većina žalbi (93%) je bila osnovana. Nakon intervencije Poverenika, 91% organa je ispunilo obavezu i obezbedilo traženu informaciju. Postoje, međutim, slučajevi u kojima pristup informacijama nije omogućen, čak ni nakon konačne odluke Poverenika⁵⁵. S druge strane, većina institucija i organa ne poštuje standarde u vezi sa proaktivnim objavljivanjem informacija, iako je stanje i u toj oblasti značajno popravljeno poslednjih godina. Informatori o radu, čak i kada se objavljuju, nisu ažurirani na odgovarajući način i ne sadrže sve propisane podatke, u skladu sa Uputstvom koje je propisao Poverenik⁵⁶.

Agencija za borbu protiv korupcije objavljuje na sajtu podatke o imovini javnih funkcionera, među koje spadaju državni službenici na položaju – pomoćnici ministara, direktori uprava. Deo podataka

52 Intervju sa bivšim zamenikom ministra koji je insistirao na anonimnosti

53 Godišnji izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2010. godinu <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/doc/reports.html>

54 Godišnji izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2010. godinu <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/doc/reports.html>

55 Godišnji izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2010. godinu <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/doc/reports.html>

56 Godišnji izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2010. godinu <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/doc/reports.html>

je javan i mogu se pronaći na sajtu Agencije⁵⁷. Agencija, prema dostupnim podacima, nije pokretala postupke protiv državnih službenika na položaju zbog neprijavlivanja imovine.

Javne nabavke se redovno i na vreme oglašavaju na Portalu javnih nabavki⁵⁸, pošto je to postala obaveza 2009. godine. Iako je broj oglasa relativno visok (prema podacima UJN, više od 100.000 oglasa godišnje) ne može se sa sigurnošću tvrditi da su sve javne nabavke pokriveno⁵⁹.

Što se tiče samih javnih nabavki, najčešće nepravilnosti u praksi su netačne procene za nabavku (nabavka veća od stvarnih potreba, tako da se izdvaja više novca), favorizovanje određenih ponuđača kroz tehničke specifikacije ili uslove za postupke sa pogađanjem, zaključenje ugovora bez sprovođenja procedure javne nabavke⁶⁰.

Odgovornost (zakon)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede odgovornost zaposlenih u javnom sektoru za njihove postupke?

Ocena: 25

Zakonske norme o zaštiti uzbunjivača, koje postoje u Zakonu o državnim službenicima, Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije⁶¹ imaju veoma ograničen domet i ne pružaju dovoljnu zaštitu, kako bi se državni službenici ohrabрили da ih koriste. Ni zakonski, ni u praksi, državni službenici se sistematski ne podstiču da prijave probleme unutar institucija u kojima rade.

Tako je npr. odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama⁶² propisano je da se zaposleni u organu vlasti ne može pozvati na odgovornost, niti trpeti štetne posledice, kada omogući pristup informaciji od javnog značaja, odnosno informacijama koje ukazuju na postojanje korupcije, prekoračenja ovlašćenja, neracionalno raspolaganje javnim sredstvima i nezakoniti akt ili postupanje organa vlasti, ali samo ukoliko su to informacije za koje se inače ne može ograničiti pristup na osnovu tog zakona.

Državni službenici mogu snositi krivičnu i prekršajnu odgovornost, kao i disciplinsku odgovornost za povrede dužnosti iz radnog odnosa.⁶³ Oni mogu, na primer, odgovarati za više krivičnih dela, kao što su zloupotreba službenog položaja, iznuda, primanje mita⁶⁴.

Ne postoje opšte odredbe o postupanju sa pritužbama građana, već se procedure uređuju pojedinačnim aktima institucija i organa. Jedine opšte odredbe su one iz Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave koje propisuju da se za podneske po kojima se rešava u upravnom postupku i koji su neposredno predati organu izdaje se potvrda o prijemu podneska⁶⁵.

Zakon o državnoj upravi propisuje da rad organa državne uprave podleže nadzoru Vlade. Nadzor nad radom organa u sastavu ministarstva vrši ministarstvo u čijem sastavu je organ. Nadzor nad

57 http://www.acas.rs/sr_cir/registri.html

58 <http://portal.ujn.gov.rs/> Portalom upravlja vladina Uprava za javne nabavke

59 Ni Uprava za javne nabavke, niti bilo koja druga institucija nema sveobuhvatne informacije o broju javnih nabavki u zemlji. Statistike UJN zasnivaju se samo na izveštajima dostavljenih od strane raznih nabavljača. Izvor: Komunikacija sa osobljem UJN, februar 2011.

60 Komunikacija sa osobljem UJN, februar 2011.

61 Paragrafnet, 15. avgust 2011, Stručni komentar Pravilnikoa zaštiti osoba koje prijavljuju sumnju na korupciju

62 član 38

63 Zakon o državnim službenicima, član 107-120

64 Krivični zakon, član 359

65 http://www.arhivrs.org/zakoni/Uredba_o_kancelarijskom_poslovanju.pdf

radom posebne organizacije može se zakonom poveriti ministarstvu, a ono je u tom slučaju jedino ovlašćeno da zahteva izveštaje i podatke o radu posebne organizacije, utvrdi stanje izvršavanja poslova i upozori na uočene nepravilnosti, izdaje instrukcije i predloži Vladi da preduzme mere na koje je ovlašćena.

Za administrativni nadzor državnih organa nadležna je upravna inspekcija u sastavu Ministarstva državne uprave, dok je u oblasti radnih odnosa nadležna Inspekcija rada u sastavu Ministarstva za rad. Protiv odluka državnih organa moguće je podneti tužbe Upravnom sudu. Za nadzor nad radom nadležan je i zaštitnik građana, koji može doneti preporuke državnim organima, ali preporuke nisu obavezujuće. Državna revizorska institucija sprovodi reviziju finansijskih izveštaja, pravilnosti poslovanja i svrsishodnosti raspolaganja javnim sredstvima svih direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava.

Odgovornost (praksa)

U kojoj meri zaposleni u javnom sektoru u praksi izveštavaju o svojim postupcima i odgovaraju za njih?

Ocena: 25

Postojeći mehanizmi nadzora nisu efikasni. Izveštaji o radu upravnih tela, javnih preduzeća i institucija se ne razmatraju u parlamentu i ne pokreću se inicijative za utvrđivanje odgovornosti za nesprovođenje planova rada ili nesprovođenje zakona⁶⁶.

U vreme izrade izveštaja zabeležen je samo jedan slučaj pozivanja na posebne odredbe o zaštiti uzbunjivača iz Zakona o FOI, iako odredbe o zaštiti postoje u u Zakonu o državnim službenicima, Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Postoji obaveza organa uprave da obrazlože svoje odluke. Postoji mogućnost da se traži upravna ili sudska zaštita, kao i da se pokrene postupak pred Zaštitnikom građana. Ombudsman je tokom 2010. godine primio 2.656 pritužbi građana⁶⁷, a Upravni sud je tokom prvih šest meseci 2011. godine primio 7.259 predmeta, tako da je svaki sudija u proseku imao 610 predmeta u radu tokom godine. Nema podataka da je na osnovu ovih slučajeva bilo pokrenutih disciplinskih postupaka u organima uprave.

Generalno, ne postoje uređeni zbirni podaci o disciplinskim postupcima, kao ni o prekršajnim ili krivičnim postupcima protiv zvaničnika zbog propusta u radu. Međutim, prema oceni predstavnika Sektora za prevenciju Agencije za borbu protiv korupcije, ovakvi propusti nisu nešto što bi se moglo tretirati kao sistematski problem⁶⁸.

Ipak, zaštita građana od neodgovornog rada organa uprave je nedovoljna u praksi – Upravni sud ima veliki broj zaostalih nerešenih predmeta⁶⁹, broj upravnih inspektora je znatno manji od potreba, a Zaštitnik građan atakođe ima problem sa nedovoljnim brojem zaposlenih⁷⁰.

66 Istraživanje za potrebe ove analize, intervjui sa poslanicima Radojkom Obradovićem i Jorgovankom Tabaković, www.parlament.gov.rs

67 Godišnji izveštaj o radu za 2010. godinu, <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>

68 Procene predstavnika Sektora za prevenciju Agencije za borbu protiv korupcije

69 Na početku 2010. Upravni sud je imao 17.000 nerešenih predmeta, a na kraju godine 19.400: Godišnji izveštaj o radu Upravnog suda <http://www.up.sud.rs/izvestaj-2010>

70 Godišnji izveštaj za 2010, <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>

Državna revizorska institucija nema kapaciteta za redovnu reviziju finansijskih izveštaja većeg broja organa, već radi na principu uzorka⁷¹. DRI zakodno nema kapaciteta za obavljanje revizije svrsishodnosti raspolaganja sredstvima. Budžetska inspekcija kontroliše primenu propisa u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava direktnih i indirektnih korisnika sredstava, ali je slabo razvijena, kao i interna revizija, na šta je DRI ukazala u reviziji nacrta završnog računa budžeta za 2010. godinu⁷².

Profesionalizacija i depolitizacije je zacrtana kao jedan od prioriteta Strategije za reformu državne uprave 2009-2012. U analizi potreba za izradu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2012-2016 ukazuje se da, iako autori Strategije za reformu državne uprave smatraju da je unapređenje službeničkog sistema regulisano izmenama Zakona o državnim službenicima iz 2009. godine, sa antikorupcijskog stanovišta je neophodno sagledavati periodično potrebu za daljom izmenom propisa, a pogotovo na osnovu iskustava u primeni onih normi koje se odnose na zapošljavanje državnih službenika, napredovanje i ocenu njihovog rada, određivanje potrebnog broja zaposlenih i njihovih poslova i pogotovo primene antikorupcijskih mera koje se odnose na same državne službenike (a čije se sprovođenje ne prati sistematski)⁷³.

Integritet (zakon)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede integritet zaposlenih u javnom sektoru?

Ocena: 75

Javni funkcioneri imaju obavezu da Agenciji za borbu protiv korupcije podnesu izveštaj o imovini i prihodima u roku od 30 dana od izbora, postavljenja ili imenovanja. Izveštaj se podnosi i 30 dana po isteku funkcije. Funkcioner može da obavlja jednu funkciju, izuzev ukoliko zakonom nije propisano da obavlja drugu funkciju (na primer, ministar pravde je, po zakonu, takođe član Visokog saveta sudstva). Funkcioner koji želi da obavlja drugu funkciju mora, tri dana od izbora, postavljenja ili imenovanja, da zatraži saglasnost Agencije za borbu protiv korupcije.

Funkcioner ne sme da zadrži prigodni poklon čija vrednost prelazi pet odsto prosečne mesečne plate u Srbiji, odnosno poklone čija ukupna vrednost u toku godine prelazi vrednost jedne prosečne mesečne plate. Za prekršaje u vezi sa prijemom poklona predviđena je novčana kazna od 50.000 do 150.000 dinara⁷⁴.

Javnim funkcionerom ne smatraju se državni službenici na izvršilačkim mestima i na njih se ne primenjuju odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije o prijavljivanju imovine. Izuzetak su državni službenici na položaju koji su .u obavezi da prijave imovinu i prihode⁷⁵.

Zakonom o državnim službenicima propisano je da se na državne službenike na položaju primenjuju zakoni i drugi propisi kojima se uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije), ali i odredbe Zakona o državnim službenicima o dodatnom radu i zabrani osnivanja privrednog društva, javne službe i bavljenja preduzetništvom. Zakon o državnim službenicima, naime, sadrži odredbe o sprečavanju sukoba interesa vezane za zabranu primanja poklona i korišćenja rada u državnom organu, dodatni rad i obaveštavanje o dodatnom radu, zabrani osnivanja privrednih društava i javnih službi, o ograničenju članstva

71 DRI je tokom 2010. godine obavila reviziju 13 finansijskih izveštaja, a u 2011. radi na reviziji 43 finansijska izveštaja

72 <http://dri.rs/cir/revizije-o-reviziji/poslednji-revizorski-izvesta.html>

73 <http://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/2009-Akcioni-plan-zasprovo%C4%91enje-reforme-dr%C5%BEavne-uprave-u-Republici-Srbiji-za-period-od-2009.-do-2012.-godine.pdf> i Analiza potreba za izradu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (neobjavljen).

74 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 43-46

75 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 2

u organima pravnih lica (državni službenik ne sme biti direktor, zamenik ili pomoćnik direktora pravnog lica, a član upravnog odbora, nadzornog odbora ili drugog organa upravljanja pravnog lica može biti jedino ako ga imenuje Vlada ili drugi državni organ) i prijavljivanja interesa u vezi sa odlukom državnog organa⁷⁶. Postupanje mimo odredbi koje sprečavaju sukob interesa predstavlja težu povredu dužnosti iz radnog odnosa⁷⁷. Istim zakonom je propisano i da je državni službenik dužan da pismeno obavesti neposredno pretpostavljenog ili rukovodioca ako u vezi sa obavljanjem posla dođe do saznanja da je izvršena radnja korupcije od strane funkcionera, državnog službenika ili nameštenika u državnom organu u kojem radi. Državni službenik ili nameštenik od dana podnošenja pismenog obaveštenja uživa zaštitu u skladu sa zakonom⁷⁸.

Antikorupcijske odredbe propisane su i Kodeksom ponašanja državnih službenika⁷⁹. Kodeks navodi da državni službenik ne sme da dozvoli da njegov privatni interes dođe u sukob s javnim interesom, da je dužan da vodi računa o stvarnom ili mogućem sukobu interesa i preduzme mere predviđene zakonom radi izbegavanja sukoba interesa.

Državni službenik ne sme da primi poklon, niti bilo kakvu uslugu ili drugu korist za sebe ili druga lica u vršenju svoje dužnosti, osim protokolarnog ili prigodnog poklona manje vrednosti, saglasno propisima kojima se uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija⁸⁰. Ukoliko je državnom službeniku ponuđen poklon ili neka druga korist dužan je da poklon ili drugu korist odbije, odnosno uručen poklon vrati, da preduzme radnje radi identifikacije lica i ukoliko je moguće pronađe svedoke i da odmah, a najkasnije u roku od 24 sati, o tome sačini službenu zabelešku i obavesti neposredno pretpostavljenog⁸¹.

Ako je državni službenik u nedoumici da li se ponuđeni poklon može smatrati prigodnim poklonom manje vrednosti dužan je da o tome zatraži mišljenje od neposredno pretpostavljenog.

Državni službenik je dužan da materijalna i finansijska sredstva koja su mu poverena u vršenju poslova koristi namenski, ekonomično i efikasno, isključivo za obavljanje poslova i da ih ne koristi za privatne svrhe. U obavljanju privatnih poslova državni službenik ne sme da koristi informacije koje su mu službeno dostupne radi sticanja pogodnosti za sebe ili s njim povezana lica. Kršenje odredbi kodeksa predstavlja lakšu povredu radne dužnosti, ali se ponavljanje prekršaja tretira kao teži prekršaj, za šta su predviđene kazne u rasponu od novčane kazne do gubitka posla⁸².

Carinska služba ima poseban kodeks, Kodeks ponašanja carinskih službenika koji propisuje da carinski službenik ne sme, u vezi sa radnim obavezama, da prima novac, poklone, usluge ili neku drugu korist za sebe ili drugoga, niti da podstiče davanje, odnosno da svojim ponašanjem stavlja do znanja da očekuje korist, kao i da ne sme da preduzima radnje ili postupke koji bi ga doveli u zavistan položaj⁸³.

Zakon o javnim nabavkama sadrži antikorupcijsku odredbu koja propisuje da će naručilac odbiti ponudu i ako ima na raspolaganju verodostojan dokaz da je ponuđač neposredno ili posredno pretio članu komisije za javne nabavke, licu koje je učestvovalo u pripremi konkursne dokumentacije, licu koje učestvuje u planiranju javne nabavke ili nekom drugom licu kako bi ovo na njih izvršilo uticaj sa ciljem da sazna poverljive informacije, ili da utiče na postupanje naručioca ili donošenje odluka u bilo kojoj fazi javne nabavke. Naručilac je dužan da o ovome odmah obavesti „nadležne organe koji će protiv takvih subjekata preduzeti zakonom propisane mere“⁸⁴.

76 Zakon o državnim službenicima, član 25-31

77 Zakon o državnim službenicima, član 109

78 Zakon o državnim službenicima, član 23a

79 Kodeks ponašanja državnih službenika, član 7-11

80 Ta materija uređena je Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije

81 Kodeks ponašanja državnih službenika, član 9, Zakon o državnim službenicima, član 25, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 40-41

82 Kodeks ponašanja državnih službenika, član 10

83 Kodeks ponašanja carinskih službenika, član 3

84 Zakon o javnim nabavkama, član 19

Integritet (praksa)

U kojoj meri je integritet zaposlenih u javnom sektoru obezbeđen u praksi?

Ocena: 50

U 2010. godini, od 1.256 osoba optuženi za krivična dela u vezi sa korupcijom, 333 su bila službeni lica. U 242 slučaja reč je bila o zloupotrebi službenog položaja, 83 o primanju mita, a osam o drugim krivičnim delima⁸⁵.

Nema sistematskog praćenja poštovanja propisa u vezi sa sukobom interesa državnih službenika i te odredbe se primenjuju vrlo retko⁸⁶. Postoje pravila iz Zakona o državnim službenicima i Kodeksa ponašanja u vezi sa prijemom poklona, korišćenjem poverenih dobara, dodatnim poslovima, korišćenjem informacija i sukobom interesa. I ona se primenjuju retko i nema podataka o primeni⁸⁷. Pravila u vezi sa budućim zapošljavanjem (pantuflašom) nisu definisana kao ni posebne norme u vezi sa sukobom interesa prilikom odlučivanja o javnim nabavkama.

Ne postoje zbirni podaci o disciplinskim postupcima protiv državnih službenika zbog kršenja odredbi Kodeksa ponašanja državnih službenika.

Postoje, međutim, informacije o pojedinim organima, kao što je Uprava carina. Prema podacima Uprave carina⁸⁸ u 2010. godini, 81 carinik je suspendovan i pokrenuto je 40 disciplinskih postupaka protiv 43 carinika zbog težih prekršaja. Od toga je šest otpušteno, a 26 je novčano kažnjeno. U 2011. godini Odsek unutrašnje kontrole Uprav carine je pokrenuo 30 disciplinskih postupaka protiv 57 carinika.

Postoje programi obuke o primeni etičkih pravila, ali njima nije obuhvaćen dovoljan broj zaposlenih. Etički kodeksi ne postoje kao posebna oblast među programima obuke koje sprovodi Služba za upravljanje kadrovima Vlade Srbije. Postoji oblast "Borba protiv korupcije", u okviru koje se programi organizuju sporadično. U maju 2011. održana je obuka na temu Kodeksa ponašanja državnih službenika. Zaključno sa septembrom 2011. godine u toj godini je organizovano pet seminara na temu borbe protiv korupcije na kojima su predavači bili predstavnici nezavisnih tela (Agencija za borbu protiv korupcije, Poverenik za informacije od javnog značaja) i nevladinog sektora (Transparentnost Srbija)⁸⁹.

Agencija za borbu protiv korupcije tokom 2010. godine organizovala je treninge i seminare za predstavnike 41 državnog, 17 pokrajinskih i 94 organa jedinica lokalne samouprave o pitanjima vezanim za sprečavanje korupcije, jačanje integriteta, izradi i sprovođenju planova integriteta, Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije i akcionom planu i nadležnostima Agencije za borbu protiv korupcije⁹⁰.

Antikorupcijsko pravilo iz Zakona o javnim nabavkama nikada u praksi nije primenjeno⁹¹.

85 Podaci Republičkog javnog tužilaštva

86 Bivši pomoćnik ministra koji je insistirao na anonimnosti, intervju za potrebe analize

87 Bivši pomoćnik ministra koji je insistirao na anonimnosti, intervju za potrebe analize

88 <http://www.subotica.com/vesti/stop-korupciji-akcija-carinika-id9341.html>

89 Podaci Službe za upravljanje kadrovima Vlade Srbije, www.suk.gov.rs

90 Godišnji izveštaj o radu Agencije za 2010. godinu http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/229.html

91 Podaci UJN

ULOGA

Edukacija javnosti (praksa)

U kojoj meri javni sektor informiše i edukuje javnost o svojoj ulozi u borbi protiv korupcije?

Ocena: 25

Izveštavanje o korupciji i borbi protiv korupcije nije sveobuhvatno, mali broj organa uprave ima sopstvene antikorupcijske planove, vrlo malo ih organizuje antikorupcijske programe i omogućava građanima da se uključe u borbu protiv korupcije.

Postoji saradnja organa uprave sa Agencijom za borbu protiv korupcije, ali je ona nedovoljna (kao što je saradnja u oblasti ispunjavanja zadataka iz antikorupcijske strategije i akcionog plana)⁹².

Javni sektor nije organizovao bilo kakve antikorupcijske edukativne programe namenjene javnosti i sva inicijativa u toj oblasti prepuštena je Agenciji za borbu protiv korupcije i organizacijama civilnog društva. Tokom prethodnih godina pokrenuto je nekoliko antikorupcijskih akcija unutar javnog sektora koji su se obraćali javnosti. Najčešće je bilo reči o kampanjama borbe protiv korupcije u pojedinim segmentima javnog sektora – promovisanju telefonskih linija za prijavu korupcije, praćenim posterima u prostorijama javnih službi (na graničnim prelazima, zdravstvenim ustanovama i sl)⁹³.

Kampanje su bila medijski promovisane na svečanom predstavljanju, uz prisustvo državnih zvaničnika, ministara, ali se potom državni organi odnosno javni sektor nisu oglašavali sa rezultatima kampanje, niti su mediji iskazivali bilo kakvo interesovanje⁹⁴.

Pokazalo se da kampanje nisu imale uticaja na građane. Tako je u istraživanju iz 2010. godine⁹⁵ 27% građana navelo da bi u budućnosti, ako bi želeli da prijave mito, to prijavili policiji, 26% šefu službenika koji im je tražio mito, a 19% organu zaduženom za borbu protiv korupcije. Većina onih koji priznaju da su dali mito (36%) smatra, međutim, da prijavljivanje ne bi urodilo plodom jer niko ništa ne bi preduzeo.

Prema istraživanjima o iskustvu građana o korupciji u Srbiji, koje su 2009, 2010. i 2011. godine sproveli UNODC i Republički zavod za statistiku⁹⁶, zdravstvo se percipira kao najkorumpiranije. Najveći broj građana koji su imali direktno iskustvo sa mitom, to je imalo upravo u oblasti zdravstva. Lično iskustvo sa korupcijom ili iskustvo u porodici ili među prijateljima imalo je 13,7 odsto ispitanika. Mito su davali lekarima (55%), policajcima (39%), medicinskim sestrama (26%), službenicima katastra (16%). Anketirani su birali više od jednog odgovora, pa je zbir veći od 100. Stvarno stanje kao ni percepciju nije promenila višegodišnja kampanja Ministarstva zdravlja “upoznavanja pacijenata sa njihovim pravima”. Kampanja u kojoj je upadljivo izbegavano eksplicitno pominjanje korupcije počela je 2007. godine⁹⁷ TV spotovima, blibordima, podelom brošura, da bi se na kraju svela na postere u zdravstvenim ustanovama putem kojih se pacijenti obaveštavaju u kojoj kancelariji je pravnik, već zaposlen u zdravstvenoj ustanovi, koji obavlja i dužnost zaštitnika prava pacijenata.

Sektor tržišne inspekcije pri Ministarstvu trgovine je je krajem 2008. godine otvorio telefonsku liniju, preko koje privredni subjekti i svi građani besplatnim pozivom mogu prijaviti nesavestan rad tržišnih

92 Ocena predstavnika Sektora za prevenciju Agencije za borbu protiv korupcije

93 Istraživanje za potrebe ove analize

94 Istraživanje za potrebe ove analize

95 Korupcija u Srbiji . iskustvo građana, UNODC i Republički zavod za statistiku, 2011.

96 Korupcija u Srbiji . iskustvo građana, UNODC i Republički zavod za statistiku, 2011, TNS Miedum Gallup za UNDP Serbia, 2009, 2010 i 2011

97 <http://www.diabeta.net/2007/kampanja-ministarstva-zdravlja>

inspektora uz obezbeđenje potpune zaštite podnosioca prijave. Od početka rada call centra, od 29.10.2008. godine, do pred kraj 2011. godine primljeno je 1.250 poziva, a samo pet ih se odnosilo na sumnju na korupciju⁹⁸. Podnosioci prijave su bili anonimni i nisu želeli da sarađuju na prikupljanja dokaznog materijala, plašeći se da i sami ne budu odgovorni zbog davanja mita.

I Ministarstvo rada i socijalne politike 2007. otvorilo je telefonsku liniju za prijavu korupcije u vezi sa inspekcijom rada, ali i za druge nepravilnosti iz nadležnosti tog ministarstva. Linija je funkcionisala godinu dana a ogromna većina poziva se odnosila na probleme zaposlenih koji nisu u nadležnosti Ministarstva rada i Inspekcije rada, dok prijava korupcije nije bilo⁹⁹.

Uprava carina otvorila je 2011. telefonsku liniju za prijavu „nepravilnosti” u radu carinika. Na graničnim prelazima postoje posteri koji informišu građane o postojanju te linije, a korupciju na carini je moguće prijaviti i preko obrasca na sajtu Uprave carine¹⁰⁰. Sličan obrazac za prijavu nepravilnosti postoji i na sajtu Agencije za privatizaciju¹⁰¹.

Karakterističan slučaj medijske kampanje bez stvarnih efekata je telefonska linija za prijavu korupcije koja je predstavljena u Kliničkom centru Srbije 2011. godine. Pacijenti su na početku akcije dobili simboličnu kutiju leka pod nazivom „Pravadol“, sa spiskom prava i uputstvom na šta pacijenti imaju pravo, kao i kome mogu da se obrate ukoliko im neko traži novac za zdravstvene usluge. Na početku akcije bilo je najavljeno da će Klinički centar evidentirati sve prijave građana i nastaviti da istražuje ili ih preusmeriti na druge instance – policiju i tužilaštvo. Uskoro je direktor Kliničkog centra podneo ostavku, a na antikorupcijskoj telefonskoj liniji navode da je ta akcija obustavljena i da u Kliničkom centru nemaju podatke o njenim rezultatima jer je portparol koji je koordinisao akciju napustio tu instituciju nakon odlaska bivšeg direktora¹⁰².

Saradnja sa javnim institucijama, OCD i privatnim sektorom u sprečavanju korupcije (praksa)

U kojoj meri javni sektor sarađuje sa nezavisnim nadzornim organima, biznis sektorom i organizacijama civilnog društva u antikorupcijskim inicijativama?

Ocena: 25

Volja administracije da sarađuje sa organizacijama civilnog društva u najvećoj meri zavisi od prioriteta organa i projekata koje finansiraju. Ne postoji opšti pravni okvir koji bi obavezivao državne organe da sarađuju sa OCD i da podrže inicijative u oblasti sprečavanja korupcije. Štaviše, ne postoji dužnost državnih organa da obrazlože svoju odluku o saradnji ili odbijanju saradnje sa biznis sektorom i OCD, već je to predmet njihove diskrecione odluke.

Primeri saradnje postoje i odnose se na uključivanje NVO i biznis asocijacija u javne rasprave ili konsultacije u primeni strategija i propisa, podršku u promociji projekata kroz prisustvo resornih ministara ili drugih zvaničnika na konferencijama ili prihvatanje inicijativa iz biznis i civilnog sektora za izmene propisa ili procedura¹⁰³. Međutim, daleko su brojniji slučajevi u kojima organi javnog sektora ne razmatraju inicijative i preporuke biznis i civilnog sektora¹⁰⁴.

98 Podaci dobijeni od Ministarstva trgovine. Ogromna većina poziva bili su iz oblasti zaštite prava potrošača ili pozivi tržišnoj inspekciji da izvrši inspekciju.

99 Podaci dobijeni od Ministarstva rada

100 <http://www.carina.rs:81/CarinaAnonimusPortal/OtvorenaCarinskaInternetLinija.aspx>

101 http://www.priv.rs/O+Agenciji/166/Prijava+neregularnosti.shtml/nav_start=0

102 Istraživanje za potrebe ove analize

103 <http://www.naled-serbia.org/propisi>

104 <http://gradjanske.beograd.com/page/civicEducationProgram/sr/projekti.html?view=story&id=1218§ionId=1>

Ne postoji sistemska podrška javnog sektora antikorupcijskim projektima organizacija civilnog društva. Iako borba protiv korupcije, prema Zakonu o udruženjima građana spada među oblasti¹⁰⁵ koje se tretiraju kao oblasti od javnog interesa i za koje se mogu u budžetu Srbije, a na osnovu konkursa, obezbediti sredstva za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa.

Saradnja javnog sektora sa nezavisnim nadzornim organima je često stvar ne samo dobre volje već i zakonske obaveze. I pored toga ponekad je potrebno uspostavljanje dodatnih mehanizama kako bi ta saradnja funkcionisala, kao što je bio slučaj potpisivanja memoranduma o saradnji Agencije za borbu protiv korupcije i Vlade Srbije¹⁰⁶, kojim je precizirana obaveza u vezi sa sprovođenjem Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i na izradi planova integriteta, a koja je već postojala u okviru Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Smanjivanje rizika od korupcije održavanjem integriteta u javnim nabavkama (zakon i praksa)

U kojoj meri postoji efikasan okvir za očuvanje integriteta u postupcima javnih nabavki, uključujući smislene sankcije za neodgovarajuće postupanje dobavljača i javnih zvaničnika, kao i mehanizme nadzora i žalbi?

Oцена: 25

Postoje brojni slučajevi kršenja propisa o javnim nabavkama, među kojima su najčešći prekršaji u vezi sa propisivanjem diskriminativnih uslova za učešće u nabavkama i kriterijuma za ocenu ponuda, zatim neobjavlivanje svih oglasa u skladu sa zakonom, naplaćivanje tenderske dokumentacije više od stvarnih troškova njene izrade, razbijanje nabavki na više manjih kako bi se izbegla tenderska procedura, neopravdana primena postupaka hitnih nabavki i nekompetitivnih postupaka i neopravdano potpisivanje aneksa ugovora za dodatne radove i isporuke¹⁰⁷.

Takođe, brojni su primeri netransparentnih postupaka nabavki, kojima, međutim, nisu prekršeni propisi. Koriste se propusti u zakonu, kao što je slučaj sa nabavkama malih vrednosti, gde se pozivaju firme koje su postigle prethodni dogovor, da podnesu ponude, a da se ta nabavka uopšte ne oglašava i da se ne otvara mogućnost drugima da učestvuju u postupku. Problem je i u netransparentnom planiranju budžetskih sredstava namenjenih za javne nabavke, kao i u nedovoljnoj kontroli sprovođenja ugovora¹⁰⁸.

Mehanizmi nadzora nad nabavkama su nedovoljni, jer ne pokrivaju sve aspekte postupka, a nadležnost i zadaci nisu jasno podeljeni između kontrolnih tela koja povrhu svega imaju nedovoljne kapacitete na raspolaganju. Provera sprovedenih nabavki je sporadična a sankcionisanje prekršaja izuzetno retko, zbog čega je sistem nedovoljno zaštićen od korupcije¹⁰⁹.

Uprava za javne nabavke je nezavisno vladino telo čiji je zadatak da obezbedi uslove za ekonomičnu, efikasnu i transparentnu upotrebu javnih finansijskih sredstava za nabavke i podstiče konkurentnosti i ravnopravnost ponuđača u postupcima javnih nabavki¹¹⁰. UJN omogućava, preko Portala javnih

105 Pod programom od javnog interesa "naročito" se smatraju programi u oblasti: socijalne zaštite, boračko-invalidske zaštite, zaštite lica sa invaliditetom, društvene brige o deci, zaštite interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije i izbeglica, podsticanje nataliteta, pomoći starima, zdravstvene zaštite, zaštite i promovisanja ljudskih i manjinskih prava, obrazovanja, nauke, kulture, informisanja, zaštite životne sredine, održivog razvoja, zaštite životinja, zaštite potrošača, borbe protiv korupcije, kao i humanitarni programi i drugi programi u kojima udruženje isključivo i neposredno sledi javne potrebe.

106 <http://www.politika.rs/rubrike/tema-dana/Vlada-i-Agencija-zajedno-u-borbi-protiv-korupcije.lt.html>

107 Danilo Pejović, Transparentnost Srbija, materijal za obuku predstavnika civilnog društva za oblast javnih nabavki, 2010.

108 Analiza potreba za izradu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (neobjavljena).

109 Analiza potreba za izradu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (neobjavljena).

110 Zakon o javnim nabavkama, član 98.

nabavki, objavljivanje, praćenje i pretragu javnih nabavki, kao i pregled ili preuzimanje tenderske dokumentacije¹¹¹. Zakon o javnim nabavkama je u najvećoj meri usklađen sa direktivama EU, ali do sada nije postignut željeni cilj transparentnosti i podsticanja konkurencije. Zakon još nije u potpunosti primenjen¹¹².

Naručilac je obavezan da obezbedi ravnopravan tretman svih ponuđača u svim fazama javne nabavke¹¹³.

Naručilac mora da evidentira sve faze postupka javne nabavke, da čuva svu dokumentaciju vezanu za javne nabavke u skladu sa propisima koji uređuju oblast dokumentarne građe i arhiva, najmanje osam godina od isteka ugovorenog roka za izvršenje pojedinačnog ugovora o javnoj nabavci i da vodi evidenciju svih zaključenih ugovora o javnim nabavkama.¹¹⁴ Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki formirana je kao samostalan i nezavisan organ Republike Srbije, koji obezbeđuje zaštitu prava ponuđača i javnog interesa u postupcima javnih nabavki¹¹⁵.

Zakon je doneo dve novine u sistemu javnih nabavki – Portal javnih nabavki¹¹⁶ i službenik za javne nabavke¹¹⁷. Portal javnih nabavki je internet sajt na kome su objavljuju javne nabavke, sva obaveštenja u vezi sa javnim nabavkama – pozivi, izveštaji UJN, odluke Komisije za zaštitu prava i drugi relevantni dokumenti. Većina informacija o javnim nabavkama, koje su se po ranije važećem zakonu, objavljivale u Službenom glasniku i jednom dnevnom listu, sada je preko Portala postala dostupnija javnosti i potencijalnim ponuđačima. Drugo važno rešenje u važećem zakonu je službenik za javne nabavke. Zakon propisuje obavezu naručilaca da odredi službenika koji se bavi javnim nabavkama. Taj službenik je po zakonu obavezan da prođe odgovarajuću obuku i nakon što položi test dobija sertifikat.

Najznačajniju ulogu u sistemu kontrole javnih nabavki ima Državna revizorska institucija. DRI može da izvesti javnog tužioca o uočenim nepravilnostima. Zakon obavezuje sud, tužioca i policiju i druge zvanične organe da u roku od 30 dana odgovore na dopis DRI¹¹⁸.

111 Zakon o javnim nabavkama, član 10 and 31.

112 Podaci zvaničnika u UJN, jun 2011.

113 Zakon o javnim nabavkama, član 11.

114 Zakon o javnim nabavkama, član 14.

115 Zakon o javnim nabavkama, član 100.

116 Zakon o javnim nabavkama, član 99.

117 Zakon o javnim nabavkama, član 97.

118 Nadležnosti i rezultati rada DRI su predstavljeni u posebnom poglavlju ove publikacije

JAVNI SEKTOR

Ključni nalazi i preporuke

Javni sektor je politizovan i pod teškim političkim uticajem, iako postoje formalni propisi i pravila koji bi to trebalo da spreče. Postavljenja, zapošljavanje i napredovanje se često vezuju za partijsku pripadnost. Nema odgovarajuće zaštite uzbunjivača, javne rasprave o propisima su izuzetak umesto pravila, a kršenja propisa o javnim nabavkama su redovna.

1. Sprovesti analizu nadležnosti i obavljanja poslova organa državne uprave i drugih organa javnog sektora kako bi se utvrdilo da li im se, i u kojim oblastima, nadležnosti preklapaju, te kako bi se utvrdilo ko će obavljati te poslove ubuduće, te tako javna administracija načinila efikasnijom.
2. Izvršiti funkcionalnu analizu u svim organima državne administracije, kako bi se utvrdile potrebe za ljudskim resursima za izvršavanje zadataka iz nadležnosti tih organa i u skladu sa tim promenila pravila o sistematizaciji.
3. Sprovesti istraživanje o korupciji i povlašćenom položaju prilikom zapošljavanja u javnoj administraciji i javnim službama (na primer korelacija između partijske pripadnosti zaposlenih na nepartijskim položajima sa partijom iz koje je zvaničnik koji je na čelu tog organa odnosno institucije) i, na osnovu tog istraživanja, sprovesti dalje mere.
4. Primeniti propise o sukobu interesa za državne službenike na oblasti koje trenutno nisu pokrivena (podaci o imovini, pantuflaža, posebna pravila pri odlučivanju o nabavkama, rotacija službenika) i periodično proveravati primenu ovih pravila u svim telima državne administracije.
5. Regulisati obavezu svih državnih organa da uspostave internet sajtove, objavljuju određene informacije, redovno ih ažuriraju i da budu odgovorni za tačnost i sveobuhvatnost objavljenih informacija; obezbediti punu primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama u javnoj administraciji.
6. Pravna zaštita uzbunjivača treba da obuhvati ceo javni sektor, podsticati prijavljivanje nepravilnosti od strane građana i organizacija koja prate rad državnih organa.
7. Dovršiti proces postavljenja službenika na položajima preko javnih konkursa (rok istekao 1. januara 2011)
8. Uvesti postupke izbora na javnim konkursima za postavljenje na sve pozicije koje trenutno nisu pokrivena propisima (na primer direktori javnih preduzeća).

Javne nabavke:

1. Unaprediti sistem nadzora u procesima javnih nabavki tako da sve institucije koje imaju određenu ulogu u sistemu imaju i jasnu odgovornost i resurse da ispune svoje zadatke.
2. Standardizovati identifikaciju potreba za nabavkama, kad god je moguće. Postavljanjem standarda izbeći arbitrarno odlučivanje pri određivanju predmeta i količine nabavki za godinu u kojoj se sprovodi nabavka.
3. Obezbediti obrazloženje zašto je planirana nabavka utvrđena, zašto je sprovedena primenom nekompetetvnog postupka i kako je utvrđena procenjena vrednost nabavke.

4. Kontrolisati planiranje budžeta kako bi se sprečilo zaobilaženje propisa o javnim nabavkama.
5. Smanjiti arbitrarnost pri propisivanju uslova za ponuđače i kriterijuma za ocenjivanje ponuda, odnosno bodovanje pojedinih elemenata ponude, traženih referenci, dokaza o tehničkim i finansijskim kvalifikacijama i drugih zahteva.
6. Regulisati problematične procedure kao što su postupak pregovaranja i metoda prikupljanja podataka o potencijalnim ponuđačima za nabavke male vrednosti.
7. Isključivanje ili smanjivanje uticaja "ljudskog faktora" u procedurama javnih nabavki, obaveznom primenom elektronskih nabavki i elektronskih nadmetanja, kad god je izvodivo.
8. Identifikacija, prijavljivanje i efikasno rešavanje sukoba interesa za sve osobe uključene u proces nabavki.
9. Omogućavanje pokretanja pravnog postupka za zaštitu javnog interesa u postupcima javnih nabavki (uz izuzimanje mera obustave postupka u ovim slučajevima) za sve zainteresovane strane.
10. Detaljno regulisanje u kojim slučajevima se ne mogu menjati ugovori o javnim nabavkama. Umesto dodatnih nekompetitivnih nabavki robe, radova i usluga od istog isporučioaca, primeniti pojednostavljenu proceduru sa pregovaranjem u kojoj bi učestvovali drugi kvalifikovani ponuđači. Promene ugovorene cene zbog promene uslova na tržištu se mogu dozvoliti samo ako su predviđene tenderskom dokumentacijom.
11. Standardizovati proceduru za proveru ispunjenja ugovora pre izvršenja plaćanja.
12. Ograničenje avansnog plaćanja pre nego što su isporučeni roba, radovi ili usluge.
13. Objavljivanje podataka o ponuđačima koji nisu ispunili ugovore o javnim nabavkama, na način da to bude dostupno svim zainteresovanim.
14. Uvođenje obaveze pokretanje procedure poništavanja ugovora kada za to postoji osnov.
15. Povećanje broja inspektora i uvođenje obaveze da se istraži svaki slučaj u kome prijave kršenje propisa o javnim nabavkama.



ORGANI GONJENJA

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Imajući u vidu rasprostranjenost korupcije, postojeći kapaciteti organa gonjenja ne mogu se smatrati adekvatnim. Propisi garantuju nezavisnost u radu istražnim organima. Kriterijumi za izbor o napredovanje tužilaca postoje, ali nisu u potpunosti objektivni.

Praksa pokazuje da se ne postupa u slučajevima korupcije u koje su umešani ljudi bliski vlastima iako postoje informacije o takvim slučajevima. Postoje slučajevi neopravdanog odbijanja pristupa informacijama iz policije i tužilaštva. Pravila o primanju poklona i sukobu interesa se primenjuju na tužioce. Agenciji za borbu protiv korupcije imovinu moraju da prijave i pripadnici policijske jedinice specijalizovane za borbu protiv organizovanog kriminala. Postoje zakonski preduslovi za efikasno gonjenje korupcije, uključujući i mogućnost korišćenja posebnih istražnih tehnika, ali se te mogućnosti retko koriste.

ORGANI GONJENJA			
Ukupna ocena stuba: 50			
	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 50/100	Resursi	/	50
	Nezavisnost	75	25
Upravljanje 50/100	Transparentnost	50	25
	Odgovornost	75	25
	Integritet	75	50
Uloga 50/100	Gonjenje korupcije	50	

Struktura – Javno tužilaštvo u Srbiji organizovano je tako da je niži javni tužilac podređen neposredno višem javnom tužiocu, a svaki javni tužilac podređen je Republičkom javnom tužiocu. Tužioci imaju zamenike i zamenik javnog tužioca dužan je da izvrši sve radnje koje mu javni tužilac poveri, a zamenik javnog tužioca može bez posebnog ovlašćenja da preduzme svaku radnju na koju je tužilac ovlašćen. Postoji tužilaštvo posebne nadležnosti - Tužilaštvo za organizovani kriminal, u čijoj su nadležnosti i krivična dela u vezi sa korupcijom. U Tužilaštvu za organizovani kriminal funkciju obavlja javni tužilac i 14 zamenika javnog tužioca. Sistematizacijom radnih mesta predviđeno je 25 zamenika.

Tužioca za organizovani kriminal bira Narodna skupština na period od 6 godina, a zamenike Državno veće tužilaca.

U Republičkom javnom tužilaštvu je formirano Odeljenje za borbu protiv korupcije čija je nadležnost koordinisanje rada svih podređenih javnih tužilaštava prilikom gonjenja ove vrste krivičnih dela. U njemu su angažovana tri zamenika republičkog tužioca. U sva četiri Apelaciona javna tužilaštva u Republici Srbiji postoji po jedan zamenik javnog tužioca koji posebno prati krivična dela korupcije.

Tužilaštvo za organizovani kriminal nadležno je za postupanje i za krivična dela protiv službene dužnosti, kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, „službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca“, čime je obuhvaćena većina javnih funkcionera, ali ne svi (npr. narodni poslanici, predsednik Republike).

U Ministarstvu unutrašnjih poslova, u okviru Uprave kriminalističke policije u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala, nalazi se Odeljenje za suzbijanje finansijskog kriminala, u okviru kojeg postoji specijalizovani Odsek za suzbijanje korupcije. U njemu je angažovano 12 pripadnika MUP-a. U svim Policijskim upravama na području Republike Srbije postoji Odsek za suzbijanje korupcije.

Za borbu protiv korupcije unutar policije nadležan je Sektor unutrašnje kontrole MUP-a koji je direktno potčinjen ministru (a ne direktoru policije). Postoje međutim, odvojena Odeljenja za kontrolu zakonitosti u radu u Upravi policije Direkcije policije, Odeljenje za bezbednost i zakonitost u Komandi žandarmerije Direkcije policije i Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu u Policijskoj upravi za grad Beograd, a u 27 regionalnih policijskih uprava postoje osobe koje su uključene u kontrolu zakonitosti rada policije¹.

1 Informator o radu MUP-a, www.mup.gov.rs

NALAZ

KAPACITET

Resursi (praksa)

U kojoj meri organi gonjenja imaju odgovarajući nivo finansijskih resursa, zaposlenih i infrastrukturu kako bi u praksi bili efikasni?

Ocena: 50

Imajući u vidu rasprostranjenost korupcije, postojeći kapaciteti organa gonjenja ne mogu se smatrati dovoljnim. Prema podacima sa početka 2011. godine u MUP-u je zaposleno oko 43.000 ljudi², od toga oko 25.000 uniformisanih policajaca³, ali je taj broj manji od ukupnih potreba. Nedostaje oko 14.000 ljudi, a najveći problem je nedovoljan broj „uniformisanih policajaca“, samo u Beogradu nedostaje ih oko 2.000³.

Tokom prvih devet meseci 2011. godine sindikati policije organizovali su u dva navrata štrajk, zahtevajući povećanje plata, isplatu posebnih dodataka u skladu sa sindikalnim ugovorom i bolje uslove za rad⁴.

U delu policije koji se bavi suzbijanjem organizovanog kriminala i korupcije posebno je izraženo nezadovoljstvo platama⁵. Naime, svi angažovani na suzbijanju organizovanog kriminala koji su zaposleni u tužilaštvu, sudstvu, zatvorima imaju pravo na platu uvećanu za 100 odsto, dok to pravo nemaju zaposleni u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala⁶. Tako tužioci u specijalnom tužilaštvu imaju platu od oko 200.000 dinara, dok inspektor u SBPOK-u ima oko 60.000. Zbog toga su zaposleni u MUP-u angažovani na ovim poslovima podneli oko 100 tužbi čije je rešavanje u toku⁷.

U budžetu Srbije novac namenjen za MUP je objedinjen – nije odvojen za kriminalističku policiju i druge sektore. Policija ja zahtevala da se odvoji budžet za kriminalističku policiju, ali ti zahtevi za sada nisu ispunjeni⁸. Budžet za MUP u 2010. godini iznosio je 47,5 milijardi dinara, a u 2011. godini 53,4 milijarde, što je rast od 12,4 odsto, a to je više od povećanja ukupnog budžeta u 2011. u odnosu na 2010. godinu (10,9 odsto). Budžet za tužilaštvo povećan je za 12,6 odsto (sa 2,4 na 2,9 milijardi dinara)⁹.

Pored toga i sam ministar Ivica Dačić, koji je ujedno zamenik premijera, izjavljivao je da je nezadovoljan budžetom jer „policija dobija stalno nova zaduženja, a ima sve manje sredstava“. Takođe je kritikovao opremljenost MUP-a, navodeći da „se ne može kompjuterima iz prošlog milenijuma boriti protiv visokotehnološkog kriminala ili ‘zastavom 101’ juriti ‘mercedes’ koji ide 200 kilometara na sat“¹⁰. Zvanične podatke o opremljenosti policije kompjuterskom opremom MUP ne dostavlja, odnosno ti podaci, kao i podaci o integrisanom kompjuterskom sistemu za vođenje istrage i kriminalističko-obaveštajnom sistemu se tretiraju kao službena tajna, sa oznakom strogo poverljivo¹¹.

2 Informator o radu MUP-a, www.mup.gov.rs

3 Izjava ministra Ivica Dačića, avgust 2010,

<http://www.vesti.rs/lvica-Da%C4%8Di%C4%87/Dacic-Nedostaje-veliki-broj-uniformisanih-policajaca.html>

4 <http://www.npss.rs/> <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/teme/teme.97.html:tema-223-Strajk-policije>,

5 Iz intervjua sa zvaničnikom policije, koji je insistirao da se njegovo ime ne objavljuje, jun 2011. i predstavnikom Nezavisnog sindikata policije Blažom Markovićem

6 Zakon o o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela.

7 Iz intervjua sa zvaničnikom policije, koji je insistirao da se njegovo ime ne objavljuje, jun 2011.

8 Iz intervjua sa zvaničnikom policije, koji je insistirao da se njegovo ime ne objavljuje, jun 2011.

9 <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>

10 <http://www.naslovi.net/2009-12-04/emportal/dacic-nezadovoljan-budzetom-za-mup-za-2010/1438676>

11 Odgovori na upitnik EU

U MUP-u Srbije postoji Uprava za informacione tehnologije koja u svom sastavu ima, pored ostalih, Odeljenje za računarsku infrastrukturu. Opremljenost policije kompjuterskom opremom varira, odnosno zadovoljavajuća je na republičkom nivou (što se odnosi i na jedinice koja je zadužena za borbu protiv korupcije – SBPOK), dok je na nivou pojedinačnih policijskih uprava i policijskih stanica stanje lošije¹². Dešava se da se rashodovana oprema iz službi na republičkom nivou šalje policijskim upravama po Srbiji¹³.

U okviru Upravi kriminalističke policije u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala, nalazi se Odeljenje za suzbijanje finansijskog kriminala, u okviru kojeg postoji specijalizovani Odsek za suzbijanje korupcije. Pored toga, policijski službenici koji se bave privrednim kriminalom u Službi za suzbijanje kriminala Uprave kriminalističke policije u sedištu MUP-a, takođe se bave i otkrivanjem i suzbijanjem krivičnih dela korupcije

U svim Policijskim upravama na području Republike Srbije postoji Odsek za suzbijanje korupcije¹⁴.

Inače, u Odseku za suzbijanje korupcije je sistematizovano 15 radnih mesta a angažovano je 12 ljudi. U celom odeljenju, koje obuhvata i sprečavanje pranja novca i sprečavanje falsifikovanja novca i hartija od vrednosti radi 30 ljudi¹⁵. Postoji operativna mreža u lokalnim policijskim upravama sa kojima SBPOK saraduje pri radu, ali je problem u slabijoj opremljenosti tih policijskih uprava, u činjenici da su ti pripadnici MUP-a manje plaćeni, pa time i manje stimulisani od njihovih specijalizovanih kolega iz SBPOK-a. Specijalizovana policijska jedinica u radu saraduje najčešće sa tužilaštvom za organizovani kriminal. Ukoliko ono nije nadležno, predmet se prosleđuje višem ili osnovnom tužilaštvu. U tim tužilaštvima ne postoje osobe striktno izdvojene za postupanje u slučajevima korupcije, ali kako navode u MUP-u, operativci poznaju „ko u kome tužilaštvu se bolje razume u tu materiju“¹⁶.

Odeljenje za sprečavanje korupcije u Republičkom tužilaštvu nije operativno i zaduženo je za statistiku i za analitiku¹⁷.

U tužilaštvu smatraju da ne postoji dovoljan broj tužilaca za savladavanje postojećeg priliva predmeta i da će dodatani broj tužilaca i administrativnog osoblja biti neophodan kada javno tužilaštvo bude preuzelo istražna ovlašćenja,¹⁸ kao što je predviđeno prelaznim odredbama Zakonika o krivičnom postupku.

Tehnološka infrastruktura u tužilaštvu je adekvatna, mada postoji dosta prostora za njeno unapređenje. Iako većina tužilaca ima svoj računar i koristi automatizovani sistem za praćenje predmeta, nekim računarima nedostaje internet veza. U nekim kancelarijama nema računara i ručno se prate predmeti usled nepostojanja umreženog i automatskog softvera za praćenje predmeta¹⁹.

Nezavisnost (propisi)

U kojoj meri su, prema propisima, organi gonjenja nezavisni?

Ocena: 75

Propisi garantuju nezavisnost u radu organa gonjenja i druga tela nemaju mogućnost da naredе tužiocu da ne pokrene krivični postupak zbog korupcije u nekom predmetu. Kriterijumi za izbor i napredovanje tužilaca postoje, ali nisu u potpunosti objektivni.

12 Iz intervjua sa zvaničnikom policije, koji je insistirao da se njegovo ime ne objavljuje, jun 2011.

13 Iz intervjua sa zvaničnikom policije, koji je insistirao da se njegovo ime ne objavljuje, jun 2011.

14 Informator o radu MUP-a, www.mup.gov.rs

15 Iz intervjua sa zvaničnikom policije, koji je insistirao da se njegovo ime ne objavljuje, jun 2011.

16 Iz intervjua sa zvaničnikom policije, koji je insistirao da se njegovo ime ne objavljuje, jun 2011.

17 <http://www.rjt.gov.rs/>

18 Istraživanje sprovedeno među tužiocima za potrebe izveštaja „Indeks reforme tužilaštva u Srbiji“, ABA ROLI http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

19 Istraživanje sprovedeno među tužiocima za potrebe izveštaja „Indeks reforme tužilaštva u Srbiji“, ABA ROLI

Javno tužilaštvo je po Ustavu Srbije²⁰ samostalan državni organ. Republičkog javnog tužioca, na predlog Vlade, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština²¹. Republički javni tužilac bira se na period od šest godina i može biti ponovo biran. Republičkom javnom tužiocu prestaje funkcija ako ne bude ponovo izabran, kada sam to zatraži, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga²².

Odluku o prestanku funkcije Republičkom javnom tužiocu donosi Narodna skupština, u skladu sa zakonom, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Vlade²³.

Ovo utiče na nezavisnost tužilaca u okviru ograničenja postavljenog Ustavom i Zakonom, prema kojima je tužilaštvo samostalno, ali ne i nezavisno²⁴.

I javne tužioce bira Narodna skupština, na predlog Vlade. Mandat javnog tužioca traje šest godina i može biti ponovo biran. Zamenik javnog tužioca zamenjuje javnog tužioca pri vršenju tužilačke funkcije i dužan je da postupa po njegovim uputstvima. Narodna skupština, na predlog Državnog veća tužilaca, bira za zamenika javnog tužioca lice koje se prvi put bira na ovu funkciju. Mandat zameniku javnog tužioca koji je prvi put izabran na funkciju traje tri godine. Državno veće tužilaca bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije. Državno veće tužilaca odlučuje i o napredovanju zamenika tužilaca, odnosno o njihovom izboru u više javno tužilaštvo²⁵.

Odluku o prestanku funkcije zamenika javnog tužioca donosi Državno veće tužilaca. Protiv odluke o prestanku funkcije javni tužilac i zamenik javnog tužioca mogu uložiti žalbu Ustavnom sudu. U sastav Državnog veća tužilaca ulaze Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom.²⁶ Kao uslov za unapređivanje nosilaca javnotužilačke funkcije osnovni kriterijum je vrednovanje rada javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, koji se izražava ocenom koja se upisuje u lični list javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca²⁷.

Direkcijom policije rukovodi direktor policije, koga postavlja i razrešava Vlada na predlog ministra, pa njima i odgovara za svoj i rad Direkcije. Organizacionim jedinicama u sedištu i područnim policijskim upravama rukovode načelnici uprava, a policijskim stanicama - komandiri²⁸.

Zakon o policiji propisuje imenovanje direktora od strane vlade nakon sprovedenog konkursa (a na osnovu Direktive o načinu utvrđivanja ispunjenosti uslova za izbor kandidata za direktora policije), dok se interna postavljenja i napredovanje vrše u skladu sa Zakonom o policiji²⁹ i Zakonom o državnim službenicima, koji propisuje redovno ocenjivanje. Rad zaposlenih ocenjuje rukovodilac organizacione jedinice, a rad rukovodilaca organizacionih jedinica ocenjuje direktor policije, odnosno funkcioner u čijoj nadležnosti je obavljanje određenih poslova i zadataka ili policijski službenik koga oni ovlaste. Moguće je i vanredno napredovanje u policiji³⁰. Naime, zaposleni čiji je rad u poslednje dve godine ocenjen najvišom pozitivnom ocenom, a u zvanju koje ima je proveo najmanje polovinu vremena predviđenog za sticanje neposredno višeg zvanja može prevremeno steći više zvanje.

U Službi za borbu protiv organizovanog kriminala imenovanja se vrše uz prethodno pribavljenu saglasnost Tužilaštva za organizovani kriminal³¹.

20 Ustav Srbije, član 156

21 Ustav Srbije, član 159

22 Ustav Srbije, član 161

23 Ustav Srbije, član 158

24 Ustav Srbije, član 158

25 Zakon o javnom tužilaštvu, član 74-75

26 Zakon o Državnom veću tužilaca, član 20-21.

27 DVT treba da usvoji Pravilnik o kriterijumima i merilima vrednovanja rada JT i zamenika JT. Nacrt je uradilo Udruženje javnih tužilaca

28 Informator o radu MUP-a, www.mup.gov.rs

29 Zakon o policiji, član 112, 116

30 Zakon o policiji, član 127

31 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, član 10.

Zakon o javnom tužilaštvu propisuje da je javni tužilac i zamenik javnog tužioca samostalan u vršenju svojih ovlašćenja. Zabranjen je svaki uticaj na rad javnog tužilaštva i na postupanje u predmetima od strane izvršne i zakonodavne vlasti, korišćenjem javnog položaja, sredstava javnog informisanja ili na bilo koji drugi način kojim može da se ugrozi samostalnost u radu javnog tužilaštva³².

Neposredno viši javni tužilac može izdati nižem javnom tužiocu obavezno uputstvo za postupanje u pojedinim predmetima kada postoji sumnja u efikasnost i zakonitost njegovog postupanja, a Republički javni tužilac svakom javnom tužiocu. Obavezno uputstvo izdaje se u pismenoj formi i mora sadržati razlog i obrazloženje za njegovo izdavanje. Niži javni tužilac koji smatra da je obavezno uputstvo nezakonito i neosnovano može izjaviti prigovor sa obrazloženjem Republičkom javnom tužiocu u roku od osam dana od dana prijema uputstva³³.

Niko izvan javnog tužilaštva nema pravo da određuje poslove javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca, niti da utiče na odlučivanje u predmetima³⁴. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca svoje odluke moraju da obrazlažu samo nadležnom javnom tužiocu³⁵.

Tužiocu u Srbiji obavezni su da ulože žalbu na svaku oslobađajuću presudu, a u slučaju da zamenik tužioca smatra da nema mesta žalbi, dužan je da sačini službenu belešku u kojoj će detaljno obrazložiti tu odluku, donetu uz saglasnost javnog tužioca³⁶.

Nezavisnost (Praksa)

U kojoj meri su organi gonjenja nezavisni u praksi?

Ocena: 25

Dok se tužiocima po zakonu garantuje samostalnost, mogućnost spoljašnjeg i unutrašnjeg uticaja izaziva zabrinutost. Prijavljeno je da su tužiocu podvrgnuti obaveznim uputstvima od strane nadređenih o bilo kom aspektu koji se tiče predmeta, a sumnja se da postoji uticaj od strane političkih vlasti na predmete visokog profila. Političke vlasti su viđene kao neko ko ima suviše uticaja na proces izbora tužilaca i članova DVT-a, umanjujući njegovu ulogu kao nezavisnog tela koje upravlja javnim tužilaštvom³⁷.

Praksa pokazuje da se ne postupa u slučajevima korupcije u koje su umešani ljudi bliski vlastima iako postoje informacije o takvim slučajevima³⁸. Posle pet godina, u poslednjih 12 meseci pod pritiskom javnosti pokrenute su procedure u nekoliko slučajeva o kojima su izveštavali mediji. Insistiranje medija i javnosti na tim slučajevima uticalo je na funkcionisanje organa gonjenja³⁹.

Izbor sudija i tužilaca 2009. godine nije bio transparentan⁴⁰, tako da nije jasno na koji način su primenjeni kriterijumi i koji podaci su razmatrani. Ova pitanja još nisu do kraja razjašnjena niti razrešena. U tom reizboru je 837 sudija i 220 tužilaca kojima je funkcija trebalo da bude trajna, razrešeno, odnosno nisu reizabrani, čime im je de facto prestala funkcija⁴¹. Odluke Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca na osnovu kojih su prestale funkcije nisu sadržale pojedinačna

32 Zakon o javnom tužilaštvu, član 5.

33 Zakon o javnom tužilaštvu, član 18

34 Zakon o javnom tužilaštvu, Član 45.

35 Zakon o javnom tužilaštvu, član 45

36 Obavezujuće uputstvo Republičkog javnog tužioca iz maja 2009. godine

37 Nalazi Američkog udruženja pravnika Inicijativa za vladavinu prava http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

38 Izveštaji Saveta za borbu protiv korupcije, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/>

39 <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/282390/Istraga-o-aferi-Kolubara-daje-rezultate>

40 Izveštaj EU o Srbiji, 2011.

41 <http://www.sudije.rs/sr/aktuelnosti>

objašnjenja⁴². Nakon što je Ustavni sud počeo da razmatra žalbe neizabranih, izmenama zakona je odlučivanje o žalbama prebačeno na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca.

I analiza Američkog udruženja pravnika (American Bar Association) - Inicijative za vladavinu prava - utvrdila je da se napredovanje u karijeri tužilaca u Srbiji ne zasniva na objektivnim unapred poznatim kriterijumima. Jedan od osnovnih razloga je što DVT u prvom i drugom sazivu nije delovalo kao nezavisan organ lišen uticaja politike⁴³.

Poseban oblik pritiska na nezavisnost je „v.d. stanje” koje se održava u pravosuđu, ali i u policiji. Direktor policije je istekao mandat u junu 2011. godine, a konkurs za izbor novog direktora nije raspisan, zbog neslaganja unutar vladajuće koalicije, odnosno Demokratske stranke iz koje dolazi premijer i Socijalističke partije Srbije iz koje je zamenik premijera i ministar unutrašnjih poslova, čiji će kandidat biti izabran za direktora⁴⁴. Zbog toga je vlada odlučila da direktor policije ostane na funkciji kao vršilac dužnosti, a to stanje će potrajati najmanje godinu dana⁴⁵.

Neki od najvećih gradova u Srbiji nemaju postavljenog načelnika policije (Niš, Novi Sad) jer ministar odbija da potpiše odluke o postavljenju koje predlaže direktor policije. S obzirom na to da ministar ne može samostalno da odluči, sprečeno je direktno političko mešanje i napredovanje „političkih kadrova”, ali se održava v.d. stanje koje ne pogoduje borbi protiv kriminala⁴⁶.

Postoje ocene da je u tužilaštvu veliki broj stručnih i sposobnih, iako je, posebno u manjim gradovima, veći problem nestručnost nego korupcija⁴⁷. Izvesno je da je deo najviših rukovodilaca postavljen politički⁴⁸. U istragama ima političkog mešanja. Policija i tužilaštvo započnu rad na predmetima, ali potom budu zaustavljeni – nije im dozvoljeno da postupaju u politički osetljivim primerima⁴⁹. S druge strane dešava se da budu pokrenuti postupci iako je izvesno da nema krivičnog dela⁵⁰

Jedan od primera „zakasnele” reakcije organa gonjenja je slučaj pronevera u javnom preduzeću „Kolubara”. U medijima se sredinom 2009. godina pojavila priča da je angažovanjem mašina privatnih vlasnika, uz naknadu, uz „napumpane” cene naneta ogromna šteta ovom državnim preduzeću⁵¹.

Mesec dana kasnije Republičko tužilaštvo je saopštilo da je dobro upoznato sa tim slučajem i da već duže vreme ispituje navode⁵². Gotovo dve godine kasnije, u januaru 2011. godine beogradska TV stanica objavila je serijal o zloupotrebama⁵³, a nakon emitovanja TV emisije uhapšen je bivši direktor „Kolubare”. Optužnica do septembra 2011. godine nije podignuta.

Izbegavanje tužilaca da istražuju osobe bliske i povezane sa partijama na vlasti nije nužno posledica direktnog političkog pritiska već i „autocenzure” koja se razvila tokom godina političkog pritiska⁵⁴. Reizbor iz 2009. godine poslao je poruku da karijera tužilaca zavisi od politike, i to je razlog koji neretko tužioce i zamenike odvraća od krivičnog progona ljudi sa političkom zaštitom⁵⁵. I političari i javnost su svesni toga, pa političari kada žele da naglase da su zaista odlučni da se bore protiv korupcije najčešće šalju političke poruke da „niko, bez obzira na stranačku pripadnost, neće biti zaštićen”⁵⁶.

42 Evropsko udruženje sudija i tužilaca za demokratiju i slobodu (MEDEL): http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=216&Itemid=65

43 Nalazi iz Indeksa reforme tužilaštva za Srbiju http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

44 Intervju sa visokim zvaničnikom policije

45 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=06&dd=16&nav_id=519417

46 Intervju sa visokim zvaničnikom policije

47 Intervju sa zamenikom RJT i predsednikom UJT Goranom Ilićem.

48 Intervju sa zamenikom RJT i predsednikom UJT Goranom Ilićem.

49 Ocena advokata Boža Prelevića, bivšeg sudije i bivšeg ministra policije, intervju za potrebe analize

50 Božo Prelević kao primer takvog postupka navodi slučaj gradonačelnika Zrenjanina Gorana Kneževića

51 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.239.html:246832-Ukrali-celu-elektranu>

52 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=08&dd=19&nav_id=377082

53 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=01&dd=31&nav_category=11&nav_id=489337

54 Intervju sa zamenikom RJT i predsednikom UJT Goranom Ilićem.

55 Intervju sa zamenikom RJT i predsednikom UJT Goranom Ilićem

56 <http://www.naslovi.net/tema/186255>

Zabrinjavajuće je i to što tužioci preuzimaju više odgovornosti prema novom ZKP-u⁵⁷, s obzirom da tužilačka struktura ostaje rigidno hijerarhijska. Prijavljeno je da je postojao tako visok nivo profesionalne nesigurnosti među tužiocima u proteklim godinama, naročito zbog postupka reizbora i preispitivanja odluka o reizboru, da postoji percepcija da tužioci donose odluke u poziciji u kojoj strahuju od internih i eksternih posledica⁵⁸. Primećeno je da je verovatnije postojanje situacije u kojoj javno tužilaštvo može biti pod uticajem sopstvene percepcije onoga što od njih žele pojedinci koji poseduju političku moć, a naročito onoga što mediji izveštavaju. Ovde treba imati u vidu da je veliki broj medija kontrolisan od strane političkih partija. Tužioci, čak i na najnižem nivou, često moraju tražiti uputstva od viših tužilaca u hijerarhiji o bilo kojoj krivičnoj stvari koja je makar posredno povezana sa korupcijom⁵⁹.

I dok su samo pisana uputstva dozvoljena, usmena uputstva su više pravilo nego izuzetak, čime se na neki način stvaraju paralelne linije zvanične i nezvanične komunikacije u pogledu velikog broja važnih odluka koje tužioci donose: da li uopšte goniti, kako kvalifikovati delo, koga goniti, kada pokrenuti postupak, da li tražiti pritvor, da li pokrenuti neki skraćeni vid postupka ili odložiti gonjenje ili zaključiti sporazum o priznanju krivice, kao i odluke u pogledu žalbi na presude ili rešenja⁶⁰

U radu na istragama policija pokušava da izbegne manipulaciju i mešanje u predmete tako što će u ranoj fazi prekrivičnog postupka uključiti tužioca i istražnog sudiju⁶¹. Na taj način umanjena je mogućnost u mešanje u rad policije jer tužioci na svaka tri meseca traže izveštaj šta je urađeno u predmetu, odnosno predmet je moguće politički zaustaviti samo uz istovremeni pritisak i na policiju i tužilaštvo.

Tu ocenu da policija, povezivanjem sa tužilaštvom, pokušava da pobegne od uticaja politike, potvrđuju i navodi zamenika RJT za potrebe ove analize da, uz sve probleme sa političkim pritiscima na tužilaštvo, veći problemi postoje u policiji. Kada iz policije stigne krivična prijava, ona se u tužilaštvu procesuirala, ali je problem da nema krivičnih prijava protiv ljudi koji su povezani sa vlastima⁶².

I pored toga što postoji široko rasprostranjeno uverenje o političkim pritiscima na pravosuđe, tužilaštvo i policiju, nije bilo istraga o tim pritiscima. Dešavalo se suprotno – da svi koji su imali vezu sa pojedinim predmetima u toku reizbora nisu izabrani ili da su svi koji su radili na nekom predmetu, za koji su bili zainteresovani predstavnici vlasti, napredovali⁶³.

57 Novi ZKP predviđa uvođenje „tužilačke istrage“.

58 Nalazi iz Indeksa reforme tužilaštva za Srbiju. http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

59 Nalazi iz Indeksa reforme tužilaštva za Srbiju. http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

60 Nalazi iz Indeksa reforme tužilaštva za Srbiju http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

61 Intervju sa zvaničnikom Službe za borbu protiv organizovanog kriminala

62 Intervju sa zamenikom RJT i predsednikom UJT Goranom Iličem

63 Intervju sa zamenikom RJT i predsednikom UJT Goranom Iličem – ukazao na predmete „Jataci“ i „Milan Obradović“ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/Hronika/382621/Reizbor+odlo%C5%BEio+su%C4%91enje+jatacima.html>

UPRAVLJANJE

Transparentnost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da javnost ima pristup relevantnim informacijama o aktivnostima organa gonjenja?

Ocena: 50

Zakon propisuje da svi tužioci, zamenici tužilaca kao i policijski zvaničnici iz Službe za borbu protiv organizovanog kriminala moraju da prijavljuju imovinu i prihode.

Policija i tužilaštvo su obveznici po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Pravila o informacijama koje bi policija i tužilaštvo morali da objavljuju čak i kada to ne traži zahtevom nisu dovoljno precizna. Veliki broj informacija dobija oznaku tajnosti internim aktima, što je izuzetak od pravila da sve mora biti dostupno javnosti. Zakon dozvoljava takve izuzetke, ali odbijanje pristupa informacijama se mora opravdati. Odredbe o tajnosti se često zloupotrebljavaju. Zakon propisuje da je rad tužilaca i zamenika tužilaca javan, ukoliko zakon ne propisuje drugačije. Takvi slučajevi su propisani Zakonom o krivičnom postupku, Zakonom o parničnom postupku i Zakonom o opštem upravnom postupku⁶⁴.

Zakon o policiji propisuje da je policija dužna da objektivno informiše javnost o svojim aktivnostima, ne otkrivajući poverljive informacije⁶⁵. U odnosima sa sredstvima javnog informisanja policija postupa u skladu sa zakonom i prema profesionalnim smernicama koje uputstvom daje ministar⁶⁶. Policija neposredno informiše pojedince i pravna lica o pitanjima iz svog delokruga za čije rešavanje postoji njihov osnovan interes⁶⁷.

Ministarstvo unutrašnjih poslova ima Biro za odnose sa javnošću preko kojeg se izdaju saopštenja za javnost i organizuju kontakti zvaničnika MUP-a sa medijima⁶⁸. Pripadnicima MUP-a nije dozvoljeno da daju izjave za medije ukoliko mediji nisu pribavili saglasnost preko Biroa. Policijske uprave imaju portparole preko kojih se objavljuju saopštenja i ostvaruje kontakt medija sa lokalnim policijskim zvaničnicima⁶⁹.

Unutar MUP-a tok informacija je organizovan tako da se one dostavljaju Birou, uz naznaku da li postoji saglasnost tužilaštva i istražnog sudije za objavljivanje pojedinih podataka⁷⁰.

Tužilaštvo sa javnošću komunicira isključivo preko portparola Republičkog javnog tužilaštva.

Tužilaštvo ima obavezu da obavesti oštećenog kada odbaci prijavu ili odustane od gonjenja, kako bi oštećeni mogao da preuzme ulogu supsidijarnog tužioca. Do odluke o odbacivanju, ne postoje posebna pravila koja bi omogućila oštećenom uvid u predmet⁷¹.

64 Zakon o javnom tužilaštvu, član 48.

65 Zakon o policiji, član 5.

66 Zakon o policiji, član 5.

67 Zakon o policiji, član 5.

68 Informator o radu MUP-a, www.mup.gov.rs

69 Intervju sa zvaničnikom Službe za borbu protiv organizovanog kriminala.

70 Intervju sa zvaničnikom Službe za borbu protiv organizovanog kriminala.

71 Intervju sa zamenikom RJT i predsednikom UJT Goranom Ilićem.

Transparentnost (praksa)

U kojoj meri postoji transparentnost u aktivnostima i procesima odlučivanja u organima gonjenja, u praksi?

Ocena: 25

Izveštaji o imovini tužilaca, zamenika tužilaca i pripadnika Službe za borbu protiv organizovanog kriminala se podnose i deo tih podataka je javno dostupan na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije⁷². Ima slučajeva da tužilaštvo i policija neopravdano uskraćuju pristup informacijama, čak i pored odluka Poverenika za slobodan pristup informacijama⁷³.

Poverenik je u 2010. godini okončao postupak po 1.466 izjavljenih žalbi, a od 610 žalbi podnetih na rad republičkih organa, najviše ih je bilo na MUP – 162. Veliki broj žalbi protiv ovog ministarstva je, bar u izvesnoj meri objašnjiv činjenicom da je prema njemu upućen i izuzetno veliki, daleko najveći broj zahteva za pristup informacijama. MUP u dva slučaja nije postupio po rešenjima Poverenika koja su doneta u 2010. godini⁷⁴.

Postoji jaka tenzija i visok nivo frustracije između medija i javnog tužilaštva. Politika tužilaštva je dosta zatvorena i hijerarhijska, s obzirom da postoji samo jedan portparol za celokupno javno tužilaštvo, koji se nalazi pri RJT-u u Beogradu, i jedan portparol za tužilaštvo za ratne zločine. Da bi tužioci imali bilo kakav kontakt sa medijima, oni ili moraju da dobiju odobrenje od portparola ili da predaju njemu nadležnost da se bavi tim pitanjem⁷⁵. Postoji malo zakonskih ili regulatornih smernica o tipu informacija u krivičnim predmetima koje mogu biti dostupne medijima i u kom stadijumu. Postoji utisak da javnom tužiocu nedostaje proaktivnost u ekspeditivnom dostavljanju informacija medijima čak i u slučajevima u kojima postoji veliko interesovanje javnosti. Ovaj nedostatak proaktivnosti u kombinaciji sa strogom hijerarhijom, na kraju onemogućava društvo da ima tačne i blagovremene informacije⁷⁶.

Neke od standarda je svojim odlukama uspostavio Poverenik za slobodan pristup informacijama odlukom da su tužioci dužni da dostave tražiocu i interne akte i odluke, a ako su sadržani poverljivi ili operativni podaci bez dokaza, te podatke treba ukloniti iz informacije. Zauzet je stav i da tužilaštvo treba da dostavi obrazloženja odluka o odbacivanju krivičnih prijava ili o odustajanju od krivičnog gonjenja⁷⁷. U praksi se to uglavnom poštuje, ali ne uvek⁷⁸.

Internet stranica Republičkog javnog tužilaštva sadrži statistiku i podatke zaključno sa 2007. godinom, a informator o radu nije ažuriran 14 meseci⁷⁹.

Policija objavljuje podatke o hapšenjima u formi saopštenja, kao i statističke podatke o aktivnostima MUP-a. Policija, međutim, ne obaveštava građane o postupanju sa prijavama, odnosno pritužbama. Strateška obaveštajna analiza o korupciji Sektora unutrašnje kontrole policije navodi podatke, na osnovu anketiranja 2.224 građana da oni koji su se sretali sa korupcijom u policiji i to prijavili u ogromnom procentu ne znaju šta se nakon njihove prijave desilo⁸⁰.

Problem je da od onih koji su prijavili, ogromna većina ne zna da li je postupano ili tvrdi da nije postupano (37,5 odnosno 47,5 odsto) Tako i Sektor zaključuje da je malo uvida u postupke MUP-a⁸¹.

72 http://www.acas.rs/sr_cir/registri.html

73 Izveštaj Poverenika za slobodan pristup informacijama za 2010.

<http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/godisnji-izvestaji/1018-izvestaj-poverenika-za-2010-godinu.html>

74 Izveštaj Poverenika za slobodan pristup informacijama za 2010.

<http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/godisnji-izvestaji/1018-izvestaj-poverenika-za-2010-godinu.html>

75 Nalazi iz Indeksa reforme tužilaštva za Srbiju, ABA ROLI.

76 Nalazi iz Indeksa reforme tužilaštva za Srbiju, ABA ROLI.

77 Intervju sa zamenikom RJT i predsednikom UJT Goranom Iličem.

78 Istraživanje za potrebe ove analize

79 www.rjt.gov.rs

80 „Strateška obaveštajna procene korupcije“ Sektora unutrašnje kontrole MUP-a.

81 „Strateška obaveštajna procene korupcije“ Sektora unutrašnje kontrole MUP-a.

Istom anketom obuhvaćeno je 10.128 pripadnika policije i 13,5 odsto anketiranih zna da je kolega primio mito, ali od njih 1367 koji su imali saznanja, čak 77 odsto nije preduzelo ništa, 11,7 odsto je prijavilo starešini, 3,9 odsto kriminalističkoj policiji, a 7.5 odsto je razgovaralo sa tim kolegom⁸².

Odgovornost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede odgovornost organa gonjenja za njihove postupke?

Ocena: 75

Tužioci moraju da obrazlože odluku o tome da li će pokrenuti krivično gonjenje. Obrazloženja odluka tužilaca nisu, međutim, uvek dostupna. Postoji zakonski mehanizam za podnošenje pritužbe na rad policije. Postoji Sektor unutrašnje kontrole MUP-a.

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca su u vršenju funkcije samostalni od izvršne i zakonodavne vlasti. Zakon propisuje da su javni tužilac i zamenik javnog tužioca dužni da očuvaju poverenje u svoju samostalnost u radu⁸³. Niko izvan javnog tužilaštva nema pravo da određuje poslove javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca, niti da utiče na odlučivanje u predmetima⁸⁴. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca svoje odluke moraju da obrazlažu samo nadležnom javnom tužiocu⁸⁵.

Oštećeni, odnosno žrtve, mogu, u slučaju da tužilaštvo odluči da ne pokrene optužni akt, sami da preuzmu krivično gonjenje⁸⁶. Naime, kad javni tužilac nađe da nema osnova da preduzme gonjenje za krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti ili kad nađe da nema osnova da preduzme gonjenje protiv nekog od prijavljenih saučesnika, dužan je da u roku od osam dana o tome obavesti oštećenog i da ga uputi da može sam preduzeti gonjenje. Oštećeni ima pravo da preduzme, odnosno nastavi gonjenje u roku od osam dana od kada je primio ovo obaveštenje⁸⁷.

Trenutno, ustavni i pravni okvir u Srbiji ne reguliše zaštitu žrtava (oštećenih), niti obezbeđuje obavezno informisanje žrtve (oštećenog) u vezi sa predmetom, osim u slučaju kada je krivična prijava odbačena⁸⁸. Ne postoji funkcija niti jedinica za centralnu koordinaciju žrtava u javnom tužilaštvu, izuzev u tužilaštvima posebne nadležnosti za organizovani kriminal ili ratne zločine, i tada su te službe dostupne jedino za vreme trajanja sudskog postupka⁸⁹. Takođe, žrtvama nije dodeljena pravna pomoć kako bi im se pomoglo da zahtevaju svoja prava u okviru ili paralelno sa krivičnim postupkom⁹⁰.

Slučajeve korupcije u kojima su osumnjičeni tužioci i zamenici tužilaca vode Tužilaštvo za organizovani kriminal i Služba za borbu protiv organizovanog kriminala MUP-a⁹¹. U slučaju kada su osumnjičeni pripadnici policije, nadležnost ima Uprava kriminalističke policije MUP-a (u čijem je sastavu SBPOK), koja je podređena direktoru policije. Istovremeno unutrašnju kontrolu policije sprovodi Sektor unutrašnje kontrole, koji je direktno podređen ministru⁹².

82 „Strateška obaveštajna procene korupcije“ Sektora unutrašnje kontrole MUP-a.

83 Zakon o javnom tužilaštvu, član 45.

84 Zakon o javnom tužilaštvu, član 45.

85 Zakon o javnom tužilaštvu, član 45

86 Zakon o krivičnom postupku, član 52.

87 Zakon o krivičnom postupku, član 61 i 62

88 Ustav Srbije, Zakon o krivičnom postupku, Nalazi iz Indeksa reforme tužilaštva za Srbiju, ABA ROLI. http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

89 Nalazi iz Indeksa reforme tužilaštva za Srbiju, ABA ROLI. http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

90 Nalazi iz Indeksa reforme tužilaštva za Srbiju http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

91 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela

92 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela.

Sektor unutrašnje kontrole policije postupa na osnovu predloga, pritužbi i predstavki fizičkih i pravnih lica, povodom pisanih obraćanja pripadnika policije i po sopstvenoj inicijativi, odnosno na osnovu prikupljenih obaveštenja i drugih saznanja⁹³. Načelnik Sektora unutrašnje kontrole policije obaveštava ministra o svim slučajevima preduzimanja ili propuštanja akcija policije za koje smatra da su protivne zakonu, i blagovremeno preduzima potrebne radnje⁹⁴.

Svako ima pravo da Ministarstvu podnese pritužbu protiv policijskog službenika ako smatra da su mu nezakonitom ili nepravilnom radnjom policijskog službenika povređena prava ili slobode⁹⁵.

Pored Sektora unutrašnje kontrole policije, čije su nadležnosti i ovlašćenja propisani Zakonom o policiji⁹⁶, kontrolom rada policije bave se i Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu u Upravi policije Direkcije policije, Odeljenje za bezbednost i zakonitost u Komandi žandarmerije Direkcije policije i Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu u Policijskoj upravi za grad Beograd.

Tužioci imaju funkcionalni imunitet za radnje preduzete u okviru službene dužnosti i mogu biti lišeni slobode za krivično delo učinjeno u vršenju službene dužnosti samo uz odobrenje Narodne skupštine, odnosno nadležnog odbora Skupštine.⁹⁷

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca takođe ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje u vršenju tužilačke funkcije, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca⁹⁸. U policiji niko nema imunitet od krivičnog gonjenja ili hapšenja⁹⁹.

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca može biti razrešen kad je pravnosnažno osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim javnotužilačke funkcije, kad nestručno vrši funkciju ili zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja¹⁰⁰.

Kodeksom policijske etike propisano je da se zakonom utvrđenom spoljašnjom kontrolom policije, koju sprovode zakonodavni, izvršni i sudski organi, obezbeđuje odgovornost policije državi, građanima i njihovim predstavnicima.¹⁰¹

Što se tiče podnošenja pritužbi na rad tužilaštva, ta materija je definisana Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima: „Svako ko ima opravdan interes i obratio se javnom tužilaštvu za postupanje u stvarima za koje je nadležno javno tužilaštvo, ima pravo na podnošenje predstavke ili pritužbe na rad javnog tužilaštva i da o odluci po predstavci ili pritužbi bude obavešten”.

Javni tužilac je dužan da obavesti podnosioca predstavke ili pritužbe o preduzetim merama u roku od 30 dana od dana prijema pritužbe, odnosno predstavke. Predstavke ili pritužbe mogu da se podnesu direktno nadređenom tužiocu, ili preko DVT-a, ministarstva nadležnog za pravosuđe, RJT-a ili drugog nadređenog javnog tužilaštva¹⁰².

93 Zakon o policiji, Član 180.

94 Zakon o policiji, član 179

95 Zakon o policiji, Član 180.

96 članovi 171-179

97 Ustav Srbije, član 162

98 Zakon o javnom tužilaštvu, član 51.

99 Zakon o policiji.

100 Zakon o javnom tužilaštvu, član 92.

101 Kodeks policijske etike, Član 44.

102 Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, član 73.

Odgovornost (praksa)

U kojoj meri organi gonjenja moraju u praksi da izveštavaju i da budu odgovorni za svoje postupke?

Ocena: 25

Tužilaštvo ne objavljuje izveštaje o izvršavanju prioriteta u svom radu niti pojedinačne ili periodične izveštaje, već samo godišnji izveštaj o radu. Retka su, međutim, tužilaštva koja na sajtovima objavljuju izveštaje o radu. Ne postoji redovna praksa objavljivanja obrazloženja odluka tužilaštva, posebno u slučajevima odbacivanja krivičnih prijava ili odustajanja od krivičnog gonjenja¹⁰³.

Odluke o odbacivanju ili odustajanju od gonjenja mogu se osporavati kroz pritužbe koje, međutim, u praksi retko ili gotovo nikada dovode do promene odluke koja je predmet krivične prijave¹⁰⁴. Zbog hijerarhijskog ustrojstva tužilaštva malo je verovatno da će starešina ili nadređeni koji je odgovoran za rad onoga ko je doneo odluku ukazati na nedostatke i time priznati da nije vršio nadzor na potčinjenim¹⁰⁵.

Činjenica koja još više zabrinjava jeste da javno tužilaštvo u velikom broju slučajeva ne odgovara na zahteve za informacijama koje dobije od oštećenih u vezi sa mogućim gonjenjem¹⁰⁶. Iako ne postoji striktni rok za javno tužilaštvo da odluči o gonjenju (osim zastarelosti), Zakon o krivičnom postupku propisuje da će javni tužilac odbaciti prijavu ako iz same prijave proističe da prijavljeno delo nije krivično delo ili da se ne goni po službenoj dužnosti¹⁰⁷. O odbacivanju prijave, kao i o razlozima za odbačaj, javni tužilac će obavestiti oštećenog u roku od osam dana. Ovo je važno u svetlu činjenice da žrtve i njihove porodice imaju veći problem da dobiju informacije od javnog tužilaštva kada se još razmatra da li će optužnica biti podignuta, nego kada je gonjenje već pokrenuto. Slučaj bombardovanja RTS-a 1999. godine je ekstremni primer navedenog, jer porodice onih koji su poginuli tek treba da dobiju konačnu odluku u vezi sa istragom koja traje od tada¹⁰⁸.

Takođe, ne postoji centralizovana koordinaciona jedinica u okviru javnog tužilaštva za pomoć oštećenima odnosno žrtvama, izuzev u tužilaštvima posebne nadležnosti za organizovani kriminal i ratne zločine, a i usluge ove službe su dostupne samo u toku krivičnog postupka. Konačno, žrtvama nije obezbeđena pravna pomoć koja bi im pomogla u procesuiranju zahteva u okviru ili paralelno sa krivičnim postupkom¹⁰⁹.

Tokom 2010. godine i prvih devet meseci 2011. građani su podneli Sektoru unutrašnje kontrole MUP-a i područnim policijskim upravama ukupno 173 predstave u kojima su ukazivali na problem korupcije u policiji, od toga 76 anonimnih, što ukazuje na nedostatak poverenja u organe koji se bave suzbijanjem korupcije u policiji¹¹⁰.

Po 13 predstavki koje su podneli građani podnete su krivične prijave protiv službenika policije, pa u Sektoru unutrašnje kontrole smatraju da je to vrh ledenog brega a da je siva brojka korupcije u policiji daleko veća.¹¹¹ U analizi¹¹² je preporučeno da Sektor unutrašnje kontrole postane nacio-

103 Istraživanje koje je sprovela TS, interneta strane javnih tužilaštava.

104 Zamenik RJT i predsednik UJTS Goran Ilić

105 Zamenik RJT i predsednik UJTS Goran Ilić

106 Istraživanje koje je sprovela TS.

107 Zakon o krivičnom postupku, član 284.

108 Nalazi iz Indeksa reforme tužilaštva za Srbiju, ABA ROLI. http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

109 Nalazi iz Indeksa reforme tužilaštva za Srbiju, ABA ROLI. http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

110 Podaci iz „Strateške obaveštajne procene korupcije“ Sektora unutrašnje kontrole MUP-a

111 „Strateška obaveštajna procena korupcije“ Sektora unutrašnje kontrole MUP-a.

112 „Strateška obaveštajna procena korupcije“ Sektora unutrašnje kontrole MUP-a

nalni centar odgovoran za borbu protiv korupcije u MUP-u. On bi određivao prioritete u istragama i koordinirao sve antikorupcijske i kontrakorupcijske aktivnosti unutar MUP-a. Preporučuje se formiranje i nezavisnog nadzornog tela koje bi štitilo interes javnosti i obezbedilo nepristrasnost, profesionalnost i odgovornost za sva pitanja koja se tiču korupcije¹¹³.

Način na koji se obavljaju istrage u borbi protiv korupcije unutar MUP-a nije koordinisan¹¹⁴. U Ministarstvu postoji veliki broj odeljenja i jedinica koje učestvuju ili su zadužene za istragu korupcije, postoji niz disciplinskih i prekršajnih istraga i aktivnosti. Sve se obavlja bez prethodnog obaveštavanja Sektora unutrašnje kontrole.¹¹⁵

Sektor unutrašnje kontrole je inače hijerarhijski podređen kabinetu ministra, što podrazumeva nezavisnost od direktora policije, ali izuzima mogućnost preduzimanja mera prema zaposlenima u kabinetu. Policijski sindikat Srbije tvrdi da je Sektor u nemogućnosti da postigne ozbiljnije rezultate jer su kadrovi u Sektoru kompromitovani, nestručni i nepotistički postavljeni, da nemaju kredibilitet i da su im sporni rezultati rada pre prelaska u SUK¹¹⁶.

Integritet (propisi)

U kojoj meri propisi obezbeđuju integritet organa gonjenja?

Ocena: 75

Kodeks policijske etike je Vlada Srbije usvojila 2006. godine. Zakonom o policiji je propisano¹¹⁷ da je ponašanje suprotno Kodeksu policijske etike, koje šteti ugledu službe ili narušava odnose među zaposlenima, teža povreda službene dužnosti za koju se može izreći disciplinska mera umanjenja plate, raspoređivanja na hijerarhijski niže radno mesto na određeni period, uslovni ili bezuslovni prestanak radnog odnosa.

Kodeksom su policajci obavezni da se suprotstavljaju svakom aktu korupcije, da ne pribavljaju protivpravno bilo koju korist za sebe ili drugog, ne primaju poklone i ne bavi se poslovima koji su nespojivi sa službenom dužnošću i koji bi mogli uticati na njegov rad i narušavati ugled policije i države¹¹⁸.

Na pripadnike policije odnose se i odredbe o sukobu interesa propisane Zakonom o državnim službenicima, a oni nisu (sa izuzetkom ministra, državnih sekretara i direktora policije) obuhvaćeni obavezama iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije koje se odnose na sukob interesa, poklone i ograničenja pri zapošljavanju po prestanku funkcije, kao i na prijavljivanje imovine. Obavezom prijavljivanja imovine obuhvaćeni su pripadnici Službe za borbu protiv organizovanog kriminala MUP-a Srbije¹¹⁹.

Odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i obaveza prijavljivanja imovine primenjuju se na sve tužioce i zamenike tužilaca¹²⁰.

113 „Strateška obaveštajna procene korupcije“ Sektora unutrašnje kontrole MUP-a

114 „Strateška obaveštajna procene korupcije“ Sektora unutrašnje kontrole MUP-a

115 „Strateška obaveštajna procene korupcije“ Sektora unutrašnje kontrole MUP-a

116 Izveštaj Policijskog sindikata „Iskustveno mišljenje o korupciji u MUP-u Vlade Republike Srbije“

117 Zakon o policiji, član 12

118 Kodeks policije etike, član 19

119 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela

120 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 2 i 45-47.

Mehanizmi koji treba da obezbede integritet tužilaca postoje u Ustavu, Zakonu o javnom tužilaštvu, Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, kao i u procesnom zakonu – Zakonu o krivičnom postupku¹²¹.

Ustav propisuje da je zabranjeno političko delovanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Zakonom se uređuje koje su druge funkcije, poslovi ili privatni interesi nespojivi sa tužilačkom funkcijom¹²².

Zamenik javnog tužioca je dužan da pismeno obavesti javnog tužioca o drugoj funkciji, poslu ili privatnom interesu za koje postoji mogućnost da su nespojivi sa njegovom funkcijom, kao i o poslu ili privatnom interesu članova svoje uže porodice za koje postoji mogućnost da su nespojivi sa njegovom funkcijom. Javni tužilac o takvoj svojoj funkciji, poslu ili privatnom interesu obaveštava neposredno višeg javnog tužioca, a Republički javni tužilac obaveštava Državno veće tužilaca¹²³.

Zakon o javnom tužilaštvu propisuje da javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu biti na funkciji u organima koji donose propise, organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave, biti članovi političke stranke, baviti se javnim ili privatnim plaćenim poslom, niti pružati pravne usluge ili davati pravne savete uz naknadu¹²⁴.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije propisuje da funkcioner može da obavlja samo jednu javnu funkciju, a izuzetno i druge funkcije uz saglasnost Agencije¹²⁵. Agencija neće dati saglasnost na obavljanje druge funkcije, ako se utvrdi postojanje sukoba interesa¹²⁶. Svi funkcioneri, uključujući tužioce i zamenike tužilaca, su obavezni da prijave Agenciji svu svoju pokretnu i nepokretnu imovinu¹²⁷. Deo ovih podataka se objavljuje na internet sajtu Agencije¹²⁸, i Agencija je nadležna da proverava tačnost prijavljenih podataka¹²⁹.

Zakon propisuje da funkcioner ne sme da primi poklon u vezi sa funkcijom koju obavlja, izuzev prigodnih i protokloranih poklona, a sve primljene poklone moraju prijaviti organu u kojem obavljaju funkciju. Usluge i putovanja se takođe tretiraju kao pokloni¹³⁰. Kopija evidencije o poklonima za prethodnu godinu dostavlja se Agenciji do 1. marta a Agencija je objavljuje na sajtu do 1. juna. Zakon propisuje rok od dve godine po završetku funkcije tokom kojeg funkcioner ne može raditi u oblasti u vezi sa funkcijom koju je obavljao bez saglasnosti Agencije¹³¹. Prikriivanje informacija o imovini je krivično delo za koje je zaprećena kazna zatvora od šest meseci do pet godina¹³².

S obzirom na to da se na pripadnike policije ne primenjuju odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, nema ograničenja u vezi sa zapošljavanjem po završetku funkcije. U policiji ne postoji ni mehanizam internog prijavljivanja imovine.

Donošenje Etičkog kodeksa je obaveza propisana Zakonom o javnom tužilaštvu: "Javni tužilac i zamenik javnog tužioca u vršenju svoje funkcije postupaju u skladu sa Etičkim kodeksom, koji donosi Državno veće tužilaca"¹³³.

121 Ustav Srbije, član 163, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 28-47, Zakon o javnom tužilaštvu, član 65-66, Zakon o krivičnom postupku, član 37-42.

122 Ustav Srbije, član 163

123 Zakon o javnom tužilaštvu, član 66

124 Zakon o javnom tužilaštvu, član 65

125 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 27-31

126 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 27-31

127 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 43-47

128 http://acas.rs/sr_cir/aktuelnosti/199.html

129 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 48-49

130 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 39-42

131 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 38

132 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 72

133 Zakon o javnom tužilaštvu, član 47

Državno veće je pripremlilo nacrt etičkog kodeksa prema kojem se kršenje kodeksa smatra disciplinskim prekršajem.

Nacrt kodeksa propisuje da javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne smeju da svojim ponašanjem ugroze integritet, pravednost i nepristrasnost javnog tužilaštva kroz svoje aktivnosti i ponašanje u privatnom životu, da javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne sme u toku vršenja funkcije kao i nakon prestanka iste koristiti na bilo koji način radi sticanja lične koristi za sebe ili drugog podatke koje je saznao u toku obavljanja javnotužilačke funkcije i da javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne sme prihvatiti bilo kakav poklon, nagradu, korist, povlašćeni položaj ili gostoprimstvo od strane drugih ili obavljati bilo koji posao koji je u suprotnosti sa zakonom ili podzakonskim aktom, ili bi mogao da ugrozi njegov integritet, pravednost i nepristrasnost¹³⁴.

Integritet (praksa)

U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet organa gonjenja?

Ocena: 50

Postojeći kodeksi, pravila o sukobu interesa i tela za zaštitu integriteta su delimično efikasna u obezbeživanju etičkog ponašanja zvaničnika organa gonjenja.

Izrada Etičkog kodeksa je u toku. Dok on ne bude usvojen od strane DVT-a, etički standardi za tužioce su neadekvatni. Sastoje se opštih i nejasnih pravila u više različitih zakona i akata. Obrazovanje i obuka o etici nedostaje na akademskom i profesionalnom nivou¹³⁵. U tužilaštvu nema organizovanih programa obuke o etičkim pravilima, ali je programe organizovala stručna asocijacija - Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije¹³⁶.

Tužiocima su retko podvrgnuti krivičnom postupku za svoje propuste¹³⁷.

Kodeks policijske etike se izučava u Centru za osnovnu policijsku obuku, ali su u praksi pripadnici policije slabo upoznati sa njegovim odredbama¹³⁸. U praksi nema ni postupaka zbog kršenja kodeksa, a sistem utvrđivanja netičkog ponašanja loše funkcioniše jer je za propuste u radu policije zaduženo više tela i odeljena od kojih je ono centralno, Sektor za unutrašnju kontrolu¹³⁹, direktno podređeno ministru umesto skupštinskom Odboru za bezbednost (kao što je bio slučaj do 2002. godine), čime je ugrožena njegova nezavisnost¹⁴⁰.

Pripadnici MUP-a koji su angažovani u SBPOK-u, na borbi protiv korupcije, prošli su kroz programe obuke o etici, dok na ostalim nivoima takve obuke nema¹⁴¹. Sektor za unutrašnju kontrolu preporučio je uvođenje etičke obuke za sve službenike ministarstva¹⁴². U anketi Sektora za unutrašnju kontrolu iz prve polovine 2011. godine, na pitanje da li su u prethodne dve godine pohađali predavanje ili seminar o korupciji negativno je odgovorilo 72, odnosno 78,7 odsto, a pozitivno 14,1, odnosno 8,7 odsto pripadnika policije.

Iako tužiocima uglavnom nisu prošli nikakvu obuku o sukobu interesa, čini se da su svesni ovog pitanja i važnosti očuvanja integriteta profesije. Ispitanici u anketi za potrebe analize „Indeks reforme tužilaštva u Srbiji” su se jednoglasno složili da tužiocima preduzimaju radnje kako bi izbegli

134 Nacrt etičkog kodeksa tužilaca, www.dvt.jt.rs

135 Ocena iz analize Indeks reforme tužilaštva u Srbiji

136 Intervju sa zamenikom RJT i predsednikom UJT Goranom Iličem

137 Istraživanje za potrebe analize i Indeks reforme tužilaštva u Srbiji

138 Ocena predstavnika Nezavisnog sindikata policije Blaže Markovića, intervju sa potrebe analize

139 Ocena advokata Boža Prelevića, bivšeg sudije i bivšeg ministra policije, intervju za potrebe analize

140 Ocena bivšeg ministra unutrašnjih poslova Bože Prelevića, intervju za potrebe analize

141 Navodi predstavnika Nezavisnog sindikata policije Blaže Markovića i zvaničnika SBPOK-a, intervju sa potrebe analize

142 „Strateška obaveštajna procene korupcije“ Sektora unutrašnje kontrole MUP-a

sukob interesa, pošto to može da predstavlja osnov za odbijanje predmeta¹⁴³. Sukob interesa nije zabeležen kao problem, delimično zato što su mnogi tužioci postavljeni na funkcije van oblasti stanovanja, kako bi se minimalizovala mogućnost da dobiju predmete koji uključuju pojedince ili organizacije sa kojima su imali raniji kontakt¹⁴⁴.

143 Istraživanje među tužiocima i zamenicima koje je sprovedeno za potrebe analize „Indeks reforme tužilaštva u Srbiji“, ABA ROLI http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

144 Istraživanje među tužiocima i zamenicima koje je sprovedeno za potrebe analize „Indeks reforme tužilaštva u Srbiji“

ULOGA

Gonjenje korupcije (propisi i praksa)

U kojoj meri organi gonjenja otkrivaju i procesuiraju slučajeve korupcije?

Ocena: 50

Postoje zakonski preduslovi za efikasno gonjenje korupcije, uključujući i mogućnost korišćenja posebnih istražnih tehnika, ali se te mogućnosti retko koriste. Već dve godine postoji mogućnost da tužilaštvo za organizovani kriminal primeni posebne tehnike u slučajevima kada su visoki zvaničnici osumnjičeni za korupciju, ali nema niti jednog primera da je takva vrsta istrage sprovedena.

Naime, izmenama ZKP iz 2009. godine omogućena je primena specijalnih tehnika i mera i za krivična dela korupcije koja nisu u okviru organizovanog kriminala¹⁴⁵. Mere iz ZKP bi mogle da povećaju efikasnost rada tužilaca i procesuiranje korupcije, ali neke od ovih mera sa sobom nose i rizik od korupcije (kao što je sporazumno priznavanje krivice)¹⁴⁶.

Broj otkrivenih dela korupcije se povećava gotovo 20% svake godine¹⁴⁷, ali ovo i dalje nije više od 1% slučajeva sitne korupcije koji se dese svake godine, ako se u obzir uzmu istraživanja o iskustvima građana sa korupcijom¹⁴⁸.

Što se tiče statistike, jasno je da se samo mali deo krivičnih dela u vezi sa korupcijom procesuiraju delovanjem specijalnih policijskih jedinica i tužilaštva. U 2010. godini Tužilaštvo za organizovani kriminal podnelo je zahteve za istragu protiv 195 osoba, na osnovu 232 prijave, a optužnica je podignuta protiv 94 osobe. Ova statistika, međutim, uključuje i korupciju i organizovani kriminal, a najčešće krivično delo je zloupotreba službenog položaja (66 zahteva za istragu), nedozvoljeni promet narkoticima (38 zahteva) i pronevere (36 zahteva)¹⁴⁹.

Prema podacima policije za 2010. godinu, otkriveno je 3.858 krivičnih dela sa elementima korupcije, a podnete su prijave protiv 3.814 osoba. Samo mali deo tih predmeta se odnosi na Tužilaštvo za organizovani kriminal, a veći deo na „regularna“ tužilaštva¹⁵⁰.

Odeljenje za borbu protiv korupcije u Republičkom javnom tužilaštvu ima najbolje uređene podatke o procesuiranju krivičnih dela povezanih sa korupcijom. Pored vođenja statistike, ovo odeljenje deluje kao unutrašnja kontrola u predmetima u vezi sa korupcijom¹⁵¹. Hijerarhijski niža tužilaštva imaju obavezu sa obaveštavaju ovo odeljenje o svim odlukama u vezi sa korupcijom. Odluka o odustajanju od gonjenja u tim predmetima kao i o nepodnošenju žalbi na presude može se doneti samo uz saglasnost javnog tužioca a kopije presuda i žalbi, kao i rešenja po žalbama moraju se dostaviti Republičkom tužilaštvu¹⁵².

145 Zakon o krivičnom postupku, članovi 161-187

146 <http://www.pressonline.rs/info/politika/158003/ko-krade-ne-ide-u-zatvor-nagodba-za-odabrane.html>

147 <http://www.prva.rs/sr/vesti/drustvo/story/15233/De%C5%BEer%3A+nedovoljni+rezultati+u+borbi+protiv+korupcije.html>

148 Globalni barometar korupcije, istraživanje UNDP

149 Rezultati rada MUP-a za 2010. godinu, podaci Tužilaštva za organizovani kriminal

150 Rezultati rada MUP-a za 2010. godinu

151 Intervju sa zamenikom RJT i predsednikom UJT Goranom Ilićem.

152 Intervju sa zamenikom RJT i predsednikom UJT Goranom Ilićem.

ORGANI GONJENJA

Ključni nalazi i preporuke

Policija, kao deo stuba **organi gonjenja**, ima posebnu službu za borbu protiv korupcije, ali ona nema dovoljno ljudstva imajući u vidu obim korupcije. Prilikom gonjenja korupcije u „osetljivim“ slučajevima ima snažnih indicija da se na policiju vrši politički uticaj. Sistem unutrašnje kontrole policije postoji, ali uz brojne manjkavosti. Tužilaštvo je, poput sudstva, prošlo kroz reizbor, čime je ugrožena samostalnost i dodatno podstaknuta „autocenzura“ u radu.

1. Povećati broj tužilaca i policijskih službenika koji istražuju slučajeve korupcije kako bi se sprovodile proaktivne istrage na osnovu utvrđenih obrazaca koruptivnog ponašanja, kada se može pretpostaviti ili kada postoje indikacije da se ti obrasci mogu ponoviti na drugim mestima;
2. Razrešiti sve sporne slučajeve izbora tužilaca iz 2009. godine; obezbediti da postupak bude transparentan a odluke obrazložene;
3. Obezbediti pristup informacijama o radu tužilaca i policije u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama i obezbediti da određene informacije budu dostupne, i bez podnošenja zahteva, na internet stranicama tužilaštava i policije;
4. Na internet sajtovima i u prostorijama tužilaštava i policije postaviti jasna obaveštenja za osobe koje žele da prijave korupciju – šta treba da učine, šta mogu da očekuju tokom postupka, kada mogu da očekuju informaciju o daljem toku postupka;
5. Obavezati policiju i tužilaštvo da postupa po anonimnim prijavama ako su uz njih dostavljeni odgovarajući dokazi;
6. Objavljivati redovan pregled statističkih podataka iz tužilaštva i policije o broju podnetih krivičnih prijavi i podignutih optužnica za krivična dela sa elementom korupcije;
7. Urediti statističke podatke o krivičnim delima korupcije tako da je moguće utvrditi u kojoj oblasti se desila korupcija (zdravstvo, nabavke, pravosuđe i sl);
8. Organizovati ciljanu proveru postojanja korupcije, od strane unutrašnje kontrole, u vezi sa transakcijama i postupcima koji su najrizičniji sa stanovišta korupcije;
9. Obezbediti objavljivanje odluka tužilaštva o odustajanju od krivičnog gonjenja;
10. Obezbediti posebnu kontrolu zaključenih sporazuma o priznanju krivice;
11. Na osnovu iskustva iz primene zaplene imovine i člana 20 UN konvencije protiv korupcije, razmotriti mogućnost uvođenja krivičnog dela „nezakonito bogaćenje“ u pravni sistem;
12. Razmotriti mere koje bi najbolje poslužile povećanju broja prijavljenih slučajeva korupcije (oslobađanje odgovornosti učesnika u nedozvoljenim transakcijama, nagrade za uzbunjivače i sl).



REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Republička izborna komisija nema jasno definisan pravni status - nije ni nezavisni državni organ, niti radno telo Narodne skupštine, već nešto između. Zadužena je samo za sprovođenje izbora. Članovi su pravnici izabrani na predlog političkih partija, odnosno poslaničkih grupa u parlamentu. Među stranačka kontrola i dostignuti nivo demokratske političke kulture obezbeđuju pošteno sprovođenje izbora, ali modalitet funkcionisanja RIK-a ne omogućava bilo kakav dalji napredak u organizaciji izbornog procesa. Rad RIK-a je transparentan, iako to telo nema obavezu da podnosi izveštaj o radu niti posebne finansijske izveštaje, već je to deo izveštaja Skupštine Srbije. Članovi RIK-a ne snose pojedinačnu odgovornost za rad jer je RIK kolektivno telo.

REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA			
Ukupna ocena stuba: 48			
	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 50/100	Resursi	/	100
	Nezavisnost	25	25
Upravljanje 50/100	Transparentnost	50	100
	Odgovornost	50	50
	Integritet	25	25
Uloga 38/100	Regulisanje kampanje	0	
	Sprovođenje izbora	75	

Struktura – Republička izborna komisija nema jasno definisan pravni status - nije ni nezavisni državni organ, niti radno telo Narodne skupštine, već nešto između. Komisiju čini 17 predstavnika političkih partija (predsednik i 16 članova) i dva stručna člana, bez prava glasa - sekretar RIK-a i predstavnika Zavoda za statistiku. Kada su raspisani izbori, RIK deluje u proširenom sastavu, odnosno u sastav RIK-a ulazi još po jedan predstavnik svakog podnosioca izborne liste, odnosno predlagača kandidata, ako je reč o izborima za predsednika Srbije. RIK nema svoju stručnu službu niti zaposlene već za potrebe RIK-a rade zaposleni u stručnim službama Skupštine Srbije¹. RIK ima nadležnosti samo u neposrednom sprovođenju izbora, ali ne i u oblasti vođenja registra stranaka, registra birača ili finansiranja partija. Ta materija je u nadležnosti Ministarstva državne uprave, odnosno Agencije za borbu protiv korupcije.

Zakon o izboru narodnih poslanika propisuje i postojanje Nadzornog odbora, tela koje bi trebalo da prati postupanje stranaka i medija tokom izbornih kampanja i da upozorava na kršenje propisa i etičkih normi². To telo nije birano od decembra 2000. godine.³

1 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 8

2 Zakon o izboru narodnih poslanika, članovi 99-100

3 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/l-ovi-izbori-bez-nadzornog-odbora.lt.html>

NALAZ

KAPACITET

Resursi (praksa)

U kojoj meri RIK ima adekvatne resurse za ostvarivanje svojih zadataka u praksi?

Ocena: 100

Republička izborna komisija ima zadovoljavajuće resurse na raspolaganju za redovan rad i za sprovođenje izbora⁴ iako nema svoje zaposlene, svoje prostorije niti svoju pokretnu imovinu. RIK, međutim, ima odgovarajuće uslove za obavljanje svog posla⁵. Novac za redovan rad obezbeđuje se u okviru budžeta Srbije u stavkama budžeta Skupštine Srbije. Novac za organizovanje vanrednih izbora obezbeđuje Vlada iz budžetske rezerve, dok je novac za organizovanje redovnih izbora posebna stavka u budžetu za izborne godine⁶. RIK koristi prostorije Narodne skupštine za svoj rad. Članovi, odnosno zamenici članova moraju biti diplomirani pravnici⁷. Imenuju se na period od četiri godine. Nijedna politička stranka ili koalicija ne može imati više od polovine članova u stalnom sastavu RIK-a⁸.

U sastavu RIK-a, ali bez prava glasa, su sekretar, stručno lice iz službe Skupštine (najčešće sekretar Skupštine) i predstavnik Zavoda za statistiku. Svi članovi, osim predstavnika Zavoda za statistiku, imaju svoje zamenike⁹. Za potrebe RIK-a angažuju se zaposleni u stručnoj službi Skupštine. U vanizbornom periodu to je desetak zaposlenih, dok je tokom izbora angažovano oko 150 zaposlenih¹⁰. RIK ima dovoljno ljudi na raspolaganju i odgovarajuću operativnu strukturu (administrativnu, finansijsku i tehničku) za vođenje izbornog procesa¹¹. Reč je o osobama iskusnim u tim poslovima¹² koje stručno obavljaju svoje aktivnosti. Za same članove RIK-a ne zahteva se bilo kakvo iskustvo ili prethodno poznavanje izbornih procedura i propisa, ali većina članova takođe ima veliko iskustvo, s obzirom na to da nema ograničenja u broju mandata. Zaposleni imaju redovnu obuku iz oblasti u vezi sa izbornim procesima, koju organizuje ili Služba za upravljanje kadrovima Vlade Srbije ili organizacije civilnog društva. Zakonom nisu propisane nikakve odredbe koje diskriminišu, niti odredbe koje afirmišu određene grupe – po pitanju pola ili pripadnosti manjinskim grupama.

U 2009. godini planirano je i odobreno 23 miliona RSD (oko 230.000 evra) za redovan rad i 19,7 miliona za izbore (197.000 evra). Reč je o izborima u nekoliko opština na Kosovu, za šta je zadužena RIK. Za opštine u centralnoj Srbiji zadužene su gradske, odnosno opštinske izborne komisije. RIK je potrošila ukupno 34,5 miliona¹³. Budžet se redovno obezbeđuje, na vreme i dovoljan ja za obavljanje zadataka RIK-a¹⁴.

RIK podnosi Vladi zahtev za obezbeđenje novca za organizovanje izbora, sa specifikacijama troškova¹⁵.

4 Zajednička ocena iz odvojenih intervjua sa predsednikom RIK-a Predragom Gagićem, sekretarom RIK-a Veljkom Odalovićem i predstavnicima nevladine organizacije specijalizovane za praćenje izbora i izbornih aktivnosti Centar za slobodne izbore i demokratiju, Markom Blagojevićem i Đorđem Vukovićem, februar 2011.

5 Zajednička ocena iz odvojenih intervjua sa predsednikom RIK-a Predragom Gagićem, sekretarom RIK-a Veljkom Odalovićem,, februar 2011.

6 <http://rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi/RIK-INFORMATOR.doc> str.57

7 Zakon o izboru narodni poslanika, član 33

8 Zakon o izboru narodni poslanika, član 29

9 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 33

10 Intervju sa sekretarom RIK-a Veljkom Odalovićem koji je ujedno sekretar Skupštine Srbije, februar 2011.

11 Zajednička ocena iz odvojenih intervjua sa predsednikom RIK-a Predragom Gagićem, sekretarom RIK-a Veljkom Odalovićem,, februar 2011.

12 Zajednička ocena iz odvojenih intervjua sa predsednikom RIK-a Predragom Gagićem, sekretarom RIK-a Veljkom Odalovićem i predstavnicima nevladine organizacije specijalizovane za praćenje izbora i izbornih aktivnosti Centar za slobodne izbore i demokratiju Markom Blagojevićem i Đorđem Vukovićem, februar 2011.

13 <http://REC.parlament.gov.rs/cirilica/propisi/REC-INFORMATOR.doc> str. 57

14 Zajednička ocena iz odvojenih intervjua sa predsednikom RIK-a Predragom Gagićem, sekretarom RIK-a Veljkom Odalovićem,, februar 2011.

15 http://rik.parlament.gov.rs/cirilica/sednice_frames.htm

Na sednici Komisije vode se stenografske beleške i zapisnik o radu Komisije. Zapisnik sadrži glavne podatke o radu na sednici, naročito o predlozima o kojima se raspravljalo, sa imenima učesnika u raspravi, o odlukama, zaključcima i drugim aktima koji su na sednici doneti, kao i o rezultatu glasanja o pojedinim pitanjima. Komisija obezbeđuje čuvanje izbornih akata i izveštaja o rezultatima izbora sa izbornim materijalima i rukovanje tim materijalima, u skladu sa zakonom¹⁶.

Nezavisnost (propisi)

U kojoj meri prema propisima, Republička izborna komisija nezavisna u radu?

Oцена: 25

Republička izborna komisija je, po Zakonu, samostalna i nezavisna u radu. To znači da RIK odlučuje samostalno, bez uplitanja drugih organa¹⁷, iako njene članove bira parlament na predlog političkih stranaka, odnosno kao predstavnike političkih stranaka. Zakon propisuje i da su svi državni i drugi organi i organizacije dužni da pružaju pomoć Republičkoj izbornoj komisiji i da joj dostavljaju podatke potrebne za rad¹⁸.

RIK je zadužena za sprovođenje izbora, zaštitu izbornog prava, potvrđivanju mandata poslanika. Ona samostalno donosi svoj poslovnik o radu. Ustav Srbije ne sadrži odredbe koje se odnose na RIK odnosno telo za sprovođenje izbora. Pravni okvir omogućuje nepristrasno i transparentno funkcionisanje RIK, u okviru nadležnosti koje to telo ima¹⁹. S druge strane, s obzirom na Zakonom propisan način predlaganja i izbora članova RIK-a, sastav RIK-a odslikava sastav parlamenta i nema zakonskih prepreka da to telo ne sprovodi isključivu političku volju partija. Od 19 članova RIK-a, 17 (predsednik i 16 članova) imaju pravo glasa i oni su izabrani kao predstavnici poslaničkih grupa. Preostala dvojica su sekretar, izabran kao predstavnik stručnih službi parlamenta i predstavnik zavoda za statistiku. S obzirom da RIK nema sopstvenu administraciju, već koristi službe Skupštine Srbije, nemoguće je govoriti o podeli između dela RIK-a koji kreira politiku, odnosno upravlja tim telom i administracije, kao ni o kriterijumima i načinu izbora zaposlenih jer RIK praktično nema zaposlene. Članovi RIK-a nisu profesionalci već su angažovani na tom poslu uz svoje redovne delatnosti i za to primaju paušalnu naknadu (300 evra)²⁰. Kao i izbor, i razrešenje članova RIK-a je stvar isključivo volje partija zastupljenih u parlamentu²¹.

16 Intervju sa sekretarom RIK-a Veljkom Odalovićem, februar 2011, Poslovnik o radu, http://rik.parlament.gov.rs/cirilica/pro-pisi_frames.htm

17 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 28 i 33

18 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 28

19 RIK je, prema Zakonu o izboru narodnih poslanika nadležna za sledeće poslove:

1. stara se o zakonitom sprovođenju izbora,
2. organizuje tehničku pripremu za izbore,
3. prati primenu i daje objašnjenja u vezi sa primenom zakona, naročito o sprovođenju glasanja u inostranstvu,
4. utvrđuje jedinstvene standarde za izborni materijal,
5. propisuje obrasce i pravila za sprovođenje izbornih radnji propisanih zakonom,
6. propisuje vrstu spreja,
7. određuje i oglašava u "Službenom glasniku Republike Srbije" broj i adresu biračkih mesta, najkasnije 20 dana pre dana određenog za održavanje izbora,
8. obrazuje biračke odbore i imenuje predsednika i članove biračkih odbora.
9. utvrđuje broj glasačkih listića za biračka mesta, overava ih i zajedno sa overenim izvodom iz biračkog spiska, zapisnički, predaje biračkim odborima,
10. određuje izborne akte koji joj se dostavljaju,
11. utvrđuje da li je izborna lista sastavljena i podneta u skladu sa zakonom i proglašava,
12. donosi rešenje o proglašenju zbirne izborne liste,
13. određuje način čuvanja i rukovanja izbornim materijalom,
14. utvrđuje i objavljuje rezultate izbora,
15. utvrđuje broj mandata koji pripadaju svakoj izbornoj listi,
16. podnosi izveštaj Narodnoj skupštini Republike Srbije o sprovedenim izborima,
17. dostavlja podatke organima nadležnim za prikupljanje i obradu statističkih podataka,

20 Intervju sa sekretarom RIK-a Veljkom Odalovićem, februar 2011

21 Zakon o izboru narodnih poslanika, članovi 33-34

Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri RIK funkcioniše nezavisno u praksi?

Ocena: 25

Republička izborna komisija u prošlosti je u više navrata donosila politički motivisane odluke²², koje su odslikavale većinsko političko raspoloženje u parlamentu. RIK je tako 2003. godine donela odluku po kojoj se cenzus izračunava na osnovu broja birača koji su glasali a ne na osnovu broja važećih listića²³, 2007. godine odbila je da da saglasnost ambasadama SAD i Britanije da posmatraju izbore, iako nije imala nadležnost da o tome odlučuje²⁴. Iste godine RIK je odlučila da se izbori na 14 mesta na kojima su utvrđene nepravilnosti ne ponavljaju jer ne mogu uticati na rezultat parlamentarnih izbora²⁵, a 2008. godine je donela odluku da se ponovi glasanje na jednom od 8.500 biračkih mesta, iako to nije moglo da promeni rezultat izbora za predsednika Srbije²⁶.

To su, prema oceni stručnjaka iz CESID-a Marka Blagojevića i Đorđa Vukovića²⁷, neki od karakterističnih primera direktnog uticaja stranaka na RIK. Zbog samog modaliteta izbora i rada tog tela predstavnici CESID-a smatraju da se ne može govoriti o nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti RIK-a. Jedini pozitivan činilac u tom modelu jeste međusobna kontrola stranaka. S obzirom na način izbora članova RIK-a i način funkcionisanja tog tela, predstavnici CESID-a smatraju da se ne može govoriti o nezavisnosti, neutralnosti i odgovornosti RIK-a. Ono nema osnovne osobine nezavisnih izbornih tela kakva postoje u drugim zemljama, ili nezavisnih tela u Srbiji, kakvi su Agencija za borbu protiv korupcije ili Državna revizorska institucija. Jedini pozitivan faktor u postojećem modelu jeste međupartijska kontrola – sve stranke imaju predstavnike u RIK-u i kontrolišu jedna drugu²⁸.

Predsednik RIK-a tvrdi, međutim, da to telo u novom sastavu, od 2009. godine funkcioniše na profesionalan i nepristrasan način²⁹ i da se 98 odsto odluka donosi jednoglasno posle višečasovnog usaglašavanja, bez obzira na stranačku pripadnost članova Komisije. Važno je napomenuti, međutim, da od kada RIK funkcioniše u novom sazivu nisu održavani opšti izbori.

RIK je izabrana u novembru 2007. godine. U januaru 2009. godine promenjen je deo članova, posle raskola u jednoj parlamentarnoj stranci i promene odnosa političkih snaga³⁰. Nove promene desile su se u julu 2009. godine, kada su predsednik, pet članova i sedam zamenika članova podneli ostavke jer su bili u sukobu interesa i jer su mediji objavili da su primali izuzetno visoke naknade za rad u RIK-u³¹.

22 Ocena predstavnika CESID-a, intervju februar 2011.

23 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2003&mm=12&dd=03&nav_category=11&nav_id=126379

24 <http://www.politika.rs/vesti/najnovije-vesti/VRHOVNI-SUD-PONISTIO-RESENJE-RIK-A-O-AMBASADAMA-SAD-I-BRITANIJJE-i11044.lt.html>

25 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=01&dd=24&nav_category=418&nav_id=228956

26 <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/29880/Julovac-odlaze-zakletvu-Tadica->

27 Intervju sa predstavnicima CESID-a, februar 2011

28 Intervju sa predstavnicima CESID-a, februar 2011

29 Predsednik RIK-a Predrag Grgić, intervju, februar 2011.

30 http://rik.parlament.gov.rs/cirilica/sednice_frames.htm <http://www.parlament.gov.rs/akti/ostala-akta/doneta-akta/doneta-akta.1039.html>

31 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=07&dd=08&nav_category=11&nav_id=370070

UPRAVLJANJE

Transparentnost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće da su javnosti na raspolaganju relevantne informacije o radu i odlučivanju RIK-a?

Ocena: 50

Propisi obezbeđuju javnost i transparentnost rada Republičke izborne komisije u delu koji se odnosi na organizaciju i sprovođenje izbora, dok ne postoje obaveze u pogledu finansijskih izveštaja RIK-a niti redovnog godišnjeg izveštavanja o radu RIK-a van izbornih perioda. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja³² propisuje obavezu organima vlasti da objave informator o radu, u okviru kojeg će, između ostalog, predstaviti i podatke o budžetu..

Zakon o izboru narodnih poslanika propisuje da je rad organa za sprovođenje izbora javan³³, dok Poslovnik RIK-a³⁴ propisuje da Komisija obezbeđuje javnost rada prisustvom akreditovanih novinara, davanjem saopštenja i održavanjem konferencija za štampu.

RIK po raspisivanju izbora usvaja Uputstvo za sprovođenje izbora, izgled obrazaca, pravila i rokove za sprovođenje izbornih radnji i objavljuje ih u Službenom glasniku³⁵. RIK u „Službenom glasniku Republike Srbije“ objavljuje zbirne izborne liste, odnosno listu kandidata na izborima, spisak biračkih mesta, sa adresama, ukupan broj birača, kao i rezultate izbora³⁶, odnosno izveštaj o konačnim rezultatima izbora.

RIK od 1. oktobra 2009. godine nema nadležnosti u pogledu finansiranja izbornih kampanja. Do 1. oktobra 2009. godine partije su RIK-u dostavljale izveštaje o troškovima izbornih kampanja, ali je te nadležnosti od 1. oktobra 2009. godine preuzela Agencija za borbu protiv korupcije³⁷. Republička izborna komisija nije imala obavezu, ni u doba kada je bila nadležna za ovaj posao, da objavljuje partijske finansijske izveštaje na svojem veb-sajtu.

Transparentnost (praksa)

U kojoj meri su izveštaji i odluke RIK-a u praksi dostupne javnosti?

Ocena: 100

Odluke i izveštaji Republičke izborne komisije u potpunosti su javni i dostupni, u skladu sa propisima. RIK objavljuje u Službenom glasniku sve odluke i izveštaje u vezi sa organizacijom i sprovođenjem izbora i podelom mandata. Te informacije saopštavaju se na redovnim konferencijama za novinare

32 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 39

33 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 32

34 Poslovnik RIK-a, član 16

35 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 34

36 RIK objavljuje podatke o ukupnim rezultatima izbora poslanika i to o:

1. broju birača upisanih u birački spisak,
2. ukupnom broju birača koji su glasali,
3. broju primljenih glasačkih listića,
4. broju neupotrebljenih glasačkih listića,
5. broju upotrebljenih glasačkih listića,
6. broju nevažećih glasačkih listića,
7. broju važećih glasačkih listića,
8. broju glasova koji su dobile pojedine izborne liste,
9. broju mandata koji su dobile pojedine izborne liste.

37 Zakon o izmenama Zakona o finansiranju političkih stranaka iz 2008

u vreme održavanja izbora, a dostupne su i na veb sajtu RIK-a³⁸. Sednice RIK-a otvorene su za javnost, odnosno njima mogu prisustvovati novinari akreditovani u skupštinskoj službi. U vreme izbora aktivnosti RIK-a mogu da prate akreditovani domaći ili strani posmatrači.

Na internet sajtu RIK-a mogu se naći i podaci o sastavu RIK-a, propisi na osnovu kojih Komisija radi, i saopštenja sa sednica³⁹.

U informatoru RIK-a nalaze se podaci o održanim sednicama i broju donetih odluka, po kategorijama – izveštaji, uputstva, odluke, pravila, objašnjenja i rešenja. Detaljnijih podataka o nekim od tih odluka nema niti u Informatoru, niti u saopštenjima sa sednica, a s obzirom da RIK nema obavezu da podnosi godišnji izveštaj o radu, te podatke je moguće dobiti zahtevom za dostavljanje informacija od javnog značaja⁴⁰. U 2009. godini RIK je primila 16 zahteva, potpuno ili delimično je usvojeno 8, jedan je odbijen a sedam nije rešeno zbog „teškoća u funkcionisanju početkom 2009. godine nakon ostavki predsednika, pet članova i sedam zamenika članova RIK-a“. U 2010. godini RIK je primila tri zahteva i na sva ri je u potpunosti odgovorila⁴¹.

RIK nema obavezu da podnosi finansijski izveštaj, pošto je njen budžet deo budžeta Skupštine. Podaci o prihodima i rashodima, za redovan rad i za sprovođenje izbora, kao i finansijski plan mogu se naći u informatoru RIK-a⁴².

RIK nema poseban kol-centar za pružanje informacija, ali u vreme održavanja izborna predstavnici RIK-a organizuju dežurstva 24 časa dnevno u prostorijama RIK-a, odnosno prostorijama parlamenta koje Komisija koristi⁴³.

Odgovornost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće da RIK izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?

Ocena: 50

Republička izborna komisija obavezna je da podnosi izveštaje o izbornim radnjama i aktivnostima, ali ne snosi odgovornost za odluke koje donosi. Odluke se međutim mogu osporavati pred sudom. RIK nije obavezna da izveštava o svojim aktivnostima van izbornog perioda niti da podnosi finansijske izveštaje. Reviziju finansijskog poslovanja RIK-a može da sprovede Državna revizorska institucija u okviru revizije finansijskog izveštaja parlamenta.

RIK objavljuje izveštaje o sprovedenim izborima u „Službenom glasniku“. Ti izveštaji sadrže podatke o broju birača, odzivu, broju birača koji su glasali van biračkih mesta, broju neispravnih i ispravnih glasačkih listića, kao i o broju glasova koje je osvojila svaka partija odnosno predsednički kandidat⁴⁴.

Prigovor protiv odluke, radnje ili propusta biračkog odbora podnosi se Republičkoj izbornoj komisiji.

Prigovor se podnosi u roku od 24 časa od časa od učinjenog propusta ili nepravilnosti. RIK donosi rešenje u roku od 48 časova od prijema prigovora i dostavlja ga podnosiocu prigovora i svim podnosiocima izbornih lista. Ako RIK usvoji prigovor, poništiće odluku ili radnju. Ako RIK ne donese

38 http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm

39 Poslovnik o radu RIK-a, član 16 i 27-30, <http://www.rik.parlament.gov.rs/>

40 Istraživanje koje je sprovedla TS

41 Informator o radu RIK-a, page 55

42 http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm

43 Intervju sa Zlatom Đorđević, urednicom u Novinskoj agenciji Beta, april 2011

44 Zakon o izboru narodnih poslanika, članovi 85-86

rešenje u predviđenom roku, smatra se da je prigovor usvojen. Protiv svakog rešenja Republičke izborne komisije donetog po prigovoru može se izjaviti žalba sudu, koji je dužan da donese odluku u roku od 48 časova od prijema žalbe⁴⁵. Odluka doneta u postupku po žalbi je pravnosnažna i protiv nje se ne mogu podneti zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke, niti zahtev za ponavljanje postupka, predviđeni Zakonom o upravnim sporovima⁴⁶. Ako sud usvoji žalbu i poništi izbornu radnju, odnosno izbore, odgovarajuća izborna radnja, odnosno izbori ponoviće se najdocnije za deset dana.⁴⁷

Odgovornost (praksa)

U kojoj meri u praksi RIK izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?

Ocena: 50

RIK redovno u „Službenom glasniku“ i na svojem sajtu objavljuje izveštaje u vezi sa organizacijom i sprovođenjem izbora. Sednice RIK-a su otvorene za medije i RIK održava redovne konferencije za novinare⁴⁸. Članovi RIK-a samostalno utvrđuju naknadu za svoj rad, kao i naknade za angažovanje stručnih službi skupštine, sami odlučuju o naknadama za članove biračkih odbora na kojima se neposredno sprovodi glasanje. Do sada se jednom desilo da je pokrenuto pitanje visokih naknada članova RIK-a, ali je utvrđeno da nisu prekršeni propisi. Ipak, predsednica, pet članova i sedam zamenika članova RIK-a podneli su ostavke, pošto su takve odluke donele partije koje su ih predložile za izbor u RIK⁴⁹. Novi saziv RIK-a usvojio je novu odluku o naknadama, koja je dostupna javnosti u Informatoru RIK-a⁵⁰.

Izveštaji o sprovedenim izborima i utrošenom novcu za organizovanje izbora su odgovarajućeg kvaliteta i obima i daju uvid u izvršene radnje RIK-a, odnosno u izborne aktivnosti i rezultate izbora.

Za pojedinačna rešenja članovi RIK-a ne snose odgovornost, ali se ona mogu osporavati pred sudom, što se u praksi dešavalo⁵¹. Samo jednom je, posle izbora 2000. godine na kojima je smenjen režim Slobodana Miloševića, pokrenut proces utvrđivanja krivične odgovornosti članova izborne komisije zbog odluka koje su doneli, ali taj sudski postupak nije završen⁵².

Po pitanju moguće krivične odgovornosti članova RIK-a, bez obzira na to da li je reč o propustu ili voljnom kršenju zakona, postoji praktičan problem koji je zajednički svim kolektivnim telima u Srbiji – odgovornost za delovanje je depersonalizovana, snosi je telo, a ne pojedinci⁵³. Tužilac bi u tom slučaju morao da obezbedi dokaz ne samo da je pojedinačni član RIK zloupotrebio ovlašćenja, već i da su to učinili drugi, kao saučesnici⁵⁴.

Po zakonu, i u praksi, svaki birač, kandidat i podnosilac izborne liste ima pravo da podnese prigovor Republičkoj izbornoj komisiji zbog povrede izbornog prava u toku izbora ili nepravilnosti u postupku predlaganja odnosno izbora. U praksi se rokovi poštuju i RIK efikasno odlučuje o prigovorima, odnosno sud efikasno odlučuje o žalbama⁵⁵.

45 Zakon o izboru narodnih poslanika, članovi 95-97

46 Zakon o izboru narodnih poslanika, članovi 95-97

47 Zakon o izboru narodnih poslanika, članovi 95-97

48 Intervju sa Zlatom Đorđević, urednicom u Novinskoj agenciji Beta, april 2011, Poslovnik o radu RIK, član 16 i 27-30

49 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=02&dd=09&nav_id=344104

http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=03&dd=04&nav_id=348121

50 <http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi/RIK-INFORMATOR.doc> page 73

51 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=01&dd=20&nav_category=418&nav_id=281303

<http://vesti.krstarica.com/?rubrika=aktuelno&naslov=Vrhovni+sud+Srbije+ponistio+resenje+RIK-a&lang=0&dan=1&mesec=2&godina=2007&sifra=24c815bb060e38e92fbde64d7ff503c2>

52 Članovi Savezne izborne komisije (u to vreme Srbija je bila u sastavu Savezne Republike Jugoslavije) teretili su se za zloupotrebu službenog položaja jer su konačne rezultate izbora utvrdili bez kompletnih izveštaja i jer su sprečili pojedine članove Izborne komisije da prekontrolišu rezultate.

53 Na osnovu razgovora sa sudijom Apelacionog suda, Miodragom Majićem, februar 2011.

54 Na osnovu razgovora sa sudijom Apelacionog suda, Miodragom Majićem, februar 2011.

55 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 95

Integritet (propisi)

U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet RIK-a?

Ocena: 25

Ne postoje posebni mehanizmi niti propisi koji bi trebalo da zaštite integritet Republičke izborne komisije.

Zakon o izboru narodnih poslanika⁵⁶ propisuje samo da članovi i zamenici članova organa za sprovođenje izbora⁵⁷ ne mogu biti lica koja su međusobno srodnici ili bračni drugovi. Ako je to pravilo prekršeno organ se raspušta a glasanje se ponavlja.

Ne postoji poseban etički kodeks koji bi se odnosio na Republičku izbornu komisiju i koji bi obuhvatao specifičnosti rada u izbornim procesima. Za zaposlene u službi Narodne skupštine, koji se kao stručno osoblje angažuju za potrebe Republičke izborne komisije važi Kodeks ponašanja državnih službenika, koji propisuje da državni službenik mora da radi tako da doprinosi poverenju javnosti u integritet državnog organa, da radi u skladu sa zakonom, nepristrasno, politički neutralno, štiti javni interes i da vodi računa o sukobu interesa. Kodeks takođe zabranjuje prijem poklona⁵⁸.

Predsednik i članovi Republičke izborne komisije spadaju u kategoriju javnih funkcionera, u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije⁵⁹, pa se na njih odnose odredbe tog zakona o sprečavanju sukoba interesa i postupanju sa poklonima⁶⁰, kao i obaveza prijavljivanja imovine i prihoda⁶¹. Prema odredbama Zakona, članovi RIK-a su dužni da stvaraju i održavaju poverenje građana u u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije, da izbegavaju stvaranje odnosa zavisnosti prema licima koja bi mogla da utiču na njihovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije i ne smeju da koriste javnu funkciju za sticanje bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice⁶². Dužni su da o nedozvoljnom uticaju kojem su izloženi obaveste Agenciju za borbu protiv korupcije⁶³.

Propisi predviđaju da za integritet izbornog procesa, pored RIK-a, treba da se stara i Nadzorni odbor. Nadzorni odbor prati postupke političkih stranaka, kandidata i medija u toku izbornih aktivnosti. Treba da ima deset članova od kojih pet imenuje Skupština Srbije na predlog Vlade Srbije, a 5 na predlog poslaničkih grupa iz reda "istaknutih javnih radnika", koji nisu članovi organa političkih stranaka koje učestvuju na izborima⁶⁴.

56 Član 30

57 Među organe za sprovođenje izbora spadaju Republička izborna komisija, pokrajinska, gradske i opštinske izborne komisije i birački odbori na biračkim mestima

58 Kodeks ponašanja državnih službenika, član 3-9

59 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 2

60 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 27, 37-41

61 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 39-42

62 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 27

63 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 37

64 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 99, 100

Integritet (praksa)

U kojoj meri je integritet RIK-a obezbeđen u praksi?

Ocena: 25

U praksi jedina zaštita integriteta Republičke izborne komisije u njenim aktivnostima u vezi sa izbornim procesima, jeste međustranačka kontrola koju sprovode sami članovi RIK-a, kao predstavnici svih političkih opcija zastupljenih u Skupštini Srbije.

Članovi RIK-a podneli su izveštaje o imovini i prihodima, u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije i deo tih podataka javno je dostupan na sajtu Agencije⁶⁵. Članovi RIK-a nemaju bilo kakve formalne niti praktične obaveze po pitanju nepristrasnosti, transparentnosti, efikasnosti, izuzev zakonskih obaveza o javnom objavljivanju odluka (što se poštuje⁶⁶) i poštovanju zakonom propisanih rokova (što se takođe poštuje⁶⁷).

S obzirom na to da RIK sam usvaja odluke koje potom sprovodi i da glasa o rešenjima koje donosi, nije nikada otvarano pitanje da li su rešenja koja su poništavana pred sudom predstavljala kršenje pravila zbog kojih bi trebalo otvoriti pitanje odgovornosti.

Nadzorni odbor koji treba da štiti integritet izbornog procesa i prati postupke političkih stranaka, kandidata i medija u toku izbornih aktivnosti nikada nije izabran od decembra 2000. godine. Predstavnici RIK-a javno su pozvali⁶⁸ vladu i parlament 2007. i 2008. godine da predlože, odnosno izaberu Nadzorni odbor, ali to nije učinjeno.

Opozicija je tvrdila da vladajuće partije jednostavno nisu želele da se izaberu članovi Nadzornog odbora, koji bi mogli da ukažu na neravnotežan tretman kandidata u medijima⁶⁹.

65 http://acas.rs/sr_cir/aktuelnosti/114.html

66 http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/sednice_frames.htm

67 http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/sednice_frames.htm

68 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=04&dd=17&nav_id=294446

<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/23463/RIK-formira-nadzorni-odbor-za-predizborne-aktivnosti>

69 <http://www.snagasrbije.com/predsednicki-izbori-opet-bez-nadzornog-odbora/>

ULOGA

Regulisanje kampanje (propisi i praksa)

Da li RIK efikasno reguliše finansiranje kampanja i političkih subjekata?

Ocena: 0

Republička izborna komisija nadležna je samo za tehničko organizovanje glasanja, prijavljivanje kandidata i utvrđivanje rezultata izbora, kao i finansiranje organizacije glasanja, ali ne i za finansiranje i kontrolu finansiranja izbornih kampanja⁷⁰. Do 1. oktobra 2009. godine partije su RIK-u dostavljale izveštaje o prikupljenim i utrošenim sredstvima u izbornim kampanjama. Od 1. oktobra 2009. godine tu nadležnost je preuzela Agencija za borbu protiv korupcije⁷¹.

Tokom pet godina koliko je ta materija bila u nadležnosti RIK-a nijedna stranka nije kažnjena zbog nedostavljanja izveštaja, kašnjenja u dostavljanju ili nepravilnosti u izveštaju. RIK, koja je sastavljena od predstavnika političkih stranaka zastupljenih u skupštini, angažovala je u tom periodu zaposlene iz skupštinske službe da kontrolišu izveštaje. RIK je posle izbora 2008. godine pet meseci odbijala da obelodani izveštaje o kampanji iako su oni po zakonu javni, pravdajući to činjenicom da traje kontrola izveštaja. Posle izbora 2004. i 2007. godine utvrđene su nepravilnosti u izveštajima, ali nisu podnete prekršajne prijave jer je RIK tvrdila da nema ovlašćenja da podnese prijavu protiv političke stranke⁷². Ovo ovlašćenje sada ima Agencija za borbu protiv korupcije⁷³. Istovremeno je RIK odbijala inicijativu Transparentnosti Srbija da izmeni poslovnik RIK-a i da u njemu precizira način kontrole izveštaja i pokretanje prekršajnih postupaka⁷⁴.

Sprovođenje izbora (propisi i praksa)

Da li RIK efikasno nadgleda i obezbeđuje sprovođenje slobodnih i poštenih izbora i obezbeđuje integritet izbornog procesa?

Ocena: 75

Republička izborna komisija efikasno organizuje i nadgleda izbore⁷⁵ i obezbeđuje integritet procesa, odnosno obezbeđuje poverenje javnosti u saopštene rezultate izbore. Prema oceni eksperata⁷⁶ CESID-a Marka Blagojevića i Đorđa Vukovića⁷⁷, izbori su „legalni i legitimni“, ali zasluge za to ima i činjenica da je u društvu od 2000. godine dostignut viši „nivo demokratske političke kulture“, te da modalitet na kome počiva RIK, iako ne obezbeđuje unapređenje izbornog procesa, osigurava pošten izborni proces zbog međustranačke ravnoteže i kontrole⁷⁸.

Stranke, međutim, preko RIK-a štite stranačke interese a ne javni interes, pa nema napretka po pitanju izgleda medijske kampanje, medijske slike tokom kampanje, edukacije kandidata, medija i birača, kao ni u metodama glasanja (kao što bi bilo elektronsko glasanje)⁷⁹.

70 Detaljnije u poglavljima 10.2.3. i 10.2.4.

71 Zakon o izmenama Zakona o finansiranju političkih stranaka, članovi 1-7

72 Ministarstvo finansija zauzelo je 28. aprila 2006. godine stav da RIK ima nadležnost da podnese prijavu http://www.transparentnost.org.rs/aktivnosti/monitoring_fh/1505-s06-dopis.html

73 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 5

74 http://www.transparentnost.org.rs/aktivnosti/monitoring_fh/2112-s06.html http://www.danas.rs/danasrs/hronika/neophodni_efikasan_revizor_i_prekršajni_postupci.3.html?news_id=80392&action=print

75 Misija ODHR saopštila je posle poslednjih izbora 2008. godine da su bili slobodni, fer i demokratski, u skladu sa standardima SE i OEBS http://www.danas.rs/danasrs/hronika/izbori_bili_fer_i_demokratski.3.html?news_id=90951

76 Intervju sa predstavnicima CESID-a, februar 2011.

77 Intervju sa predstavnicima CESID-a, februar 2011.

78 Intervju sa predstavnicima CESID-a, februar 2011.

79 Intervju sa predstavnicima CESID-a, februar 2011.

RIK nema uticaja na upis birača u biračke spiskove, s obzirom da se to obavlja automatski, prema podacima iz matičnih knjiga⁸⁰, a birači imaju mogućnost da u opštinskim upravama provere da li su upisani u spisak i zatraže da budu upisani⁸¹. RIK je nadležna za promene u biračkom spisku posle zaključenja spiskova, 15 dana pre izbora, pa do 48 sati pre održavanja izbora, kada se promene mogu vršiti samo na osnovu odluke suda⁸². Slučajevi da je biračima zbog greške u biračkom spisku ili zbog tehničkih problema na biračkom mestu onemogućeno da glasaju su pojedinačni i vrlo retki⁸³.

Programi edukacije birača, kao ni edukacije kandidata ili medija, ne postoje.

RIK objavljuje konačan broj birača 48 časova pre izbora⁸⁴. RIK u „Službenom glasniku“, 20 dana pre izbora, objavljuje broj i adrese svih biračkih mesta⁸⁵. Zakon propisuje i da opštinske uprave dostavljaju svim biračima najkasnije pet dana pre izbora, obaveštenje o održavanju izbora koje sadrži adresu biračkog mesta. Birački odbori obavezni su da osobama koje nisu u mogućnosti da dođu do biračkog mesta omoguće da glasaju, tako što će predstavnici odbora otići kod njih i omogućiti im da glasaju i potom listić u koverti odneti na biračko mesto.⁸⁶

RIK obezbeđuje da se glasački listići i liste kandidata u oblastima gde je u službenoj upotrebi više jezika štampaju višejezično⁸⁷. Na parlamentarnim izborima 2008. godine postojali su listići samo na srpskom, ali i kombinacije sa još jednim do četiri jezika⁸⁸. Listići se štampaju na papiru zaštićenom vodenim žigom, RIK nadzire štampanje, a predstavnici predlagača kandidata i izbornih listi imaju pravo da prisustvuju štampanju, brojanju i pakovanju glasačkih listića i njihovom dostavljanju RIK-u. Ceo postupak distribucije izbornog materijala u potpunosti je obezbeđen od zloupotreba⁸⁹.

RIK je u stanju da brzo i efikasno sakupi izborne rezultate i objavi rezultate izbora.⁹⁰ Zakon⁹¹ propisuje da su birački odbori dužni da u roku od 18 sati od zatvaranja biračkog mesta dostave RIK-u zapisnike i izborni materijal, dok je RIK dužna da u roku od 96 sati od zatvaranja birališta utvrdi broj glasova za sve izborne liste. U međuvremenu RIK objavljuje privremene podatke o rezultatima izbora. U praksi, RIK, odnosno predstavnik Zavoda za statistiku u RIK-u, prve podatke o rezultatima izbora saopštava tri do četiri sata posle zatvaranja biračkih mesta i RIK to nastavlja da čini tokom izborne noći⁹².

Sve faze izbornog procesa, od štampanja biračkog materijala, glasanja, brojanja glasova, sakupljanja rezultata mogu da prate, pored predstavnika partija koji su direktno uključeni u biračke odbore i RIK, i posmatrači. Zakon omogućuje prisustvo posmatrača kroz odredbu⁹³ koja propisuje da je rad organa za sprovođenje izbora javan i da su „lica koja prate rad organa za sprovođenje izbora dužna da postupaju u skladu s pravilima koja propisuje Republička izborna komisija“⁹⁴.

Tu materiju RIK preciznije definiše Uputstvom za sprovođenje Zakona o izboru narodnih poslanika⁹⁵. Poslednjim uputstvom iz marta 2008. godine je određeno da RIK „može da izda“ ovlašćenje domaćim organizacijama registrovanim za praćenje izbora odnosno stranim posmatračima – „predstavnicima stranih država, međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija, koji žele da prate

80 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 14

81 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 19

82 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 20-22

83 Intervju sa predstavnicima CESID-a, februar 2011.

84 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 20-22

85 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 34

86 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 54

87 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 60

88 http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/sednice_frames.htm

89 Zajednička ocena predstavnika RIK-a i CESID-a, odvojeni intervju, februar 2011.

90 Zajednička ocena predstavnika RIK-a i CESID-a, odvojeni intervju, februar 2011.

91 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 77, 78

92 Intervju sa Zlatom Đorđević, urednica u Novinskoj agenciji Beta, april 2011

93 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 32

94 Zakon o izboru narodnih poslanika, član 32

95 <http://www.elitsoft.co.rs/Protxt/T17796.html>

rad organa za sprovođenje izbora”. Na izborima maja 2008. godine ovlašćenje je izdato za deset organizacija a nije izdato jednoj, u javnosti nepoznatoj, organizaciji koja nije bila registrovana za praćenje izbora⁹⁶. Prema Uputstvu koje je važno do marta 2008. godine RIK je „izdavao ovlašćenja“ i nije imao mogućnost da odbije strane posmatrače koji dobiju saglasnost Vlade Srbije⁹⁷. RIK je i pored toga odbio da izda saglasnost predstavnicima ambasada SAD i Velike Britanije, zbog čega je Vrhovni sud poništio rešenje i izdao saglasnost⁹⁸. To je, u to doba, bila isključivo politička odluka, povezana sa priznavanjem nezavisnosti Kosova, a ne sa izborima u Srbiji.

96 http://rik.parlament.gov.rs/cirilica/Sed_arhiva/sednice1-53.htm

97 <http://www.elitsoft.co.rs/Protxt/T17796.html>

98 http://rik.parlament.gov.rs/cirilica/Sed_arhiva/sednice54-140.htm
<http://www.naslovi.net/2008-01-16/b92/vss-ponistio-odluku-rik-a/546703>

REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA

Ključni nalazi i preporuke

Republička izborna komisija nije nezavisno telo već organ koji čine predstavnici partija. I pored toga ono, zahvaljujući međustranačkoj kontroli, obezbeđuje održavanje slobodnih i poštenih izbora. Rad RIK je transparentan.

1. Usvojiti Zakon o nezavisnoj Državnoj izbornoj komisiji, kako je predviđeno strateškim dokumentima;
2. Predvideti posebnu budžetsku liniju za finansiranje RIK-a, radi veće transparentnosti trošenja sredstava i efikasne kontrole;
3. Jasno definisati pravni status RIK-a (skupštinsko telo ili nezavisni organ);
4. Uvesti praksu podnošenja izveštaja o radu RIK-a i praksu da parlament razmatra te izveštaje.



OMBUDSMAN

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Zaštitnik građana deluje nezavisno od izvršne vlasti a pojedinačni slučajevi u kojima je njegova pozicija drugačije interpretirana ili ugrožavana nisu uticali na opšti utisak. Pretnju nezavisnosti predstavlja odredba Poslovnika Narodne Skupštine koja prema tumačenjima otvara mogućnost smene ombudsmana ukoliko vlast nije zadovoljna njegovim izveštajem. Jedna od najvećih prepreka u radu je nepostojanje odgovarajućeg trajnog smeštaja. Loša komunikacija sa Vladom Srbije, kao organom zaduženim da utiče na sprovođenje preporuka Zaštitnika, popravljena je tokom 2010. godine, ali rezultati te poboljšane komunikacije tek treba da se pokažu u praksi. Rad ombudsmana je transparentan, rezultati vidljivi i proverljivi. Ispitivanja ombudsmana u pojedinačnim slučajevima deluju sveobuhvatno, iako ima primedbi da su, zbog nedostatka odgovarajućih kadrova u stručnoj službi, pojedine oblasti zapostavljene.

OMBUDSMAN			
Ukupna ocena stuba: 75			
	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 67/100	Resursi	/	50
	Nezavisnost	75	75
Upravljanje 83/100	Transparentnost	100	100
	Odgovornost	75	75
	Integritet	75	75
Uloga 63/100	Ispitivanje	75	
	Promovisanje dobre prakse	50	

Struktura – Ombudsman je u Srbiji ustanovljen Zakonom o Zaštitniku građana iz 2005. godine. Institucija je pomenuta u Ustavu Srbije iz 2006. godine, kao nezavisni državni organ¹. Zaštitnika građana, na mandat od pet godina, bira Skupština Srbije, kvalifikovanom većinom², na predlog skupštinskog Odbora za ustavna pitanja. Kandidata predlažu partije, odnosno poslaničke grupe. Razrešava se na predlog trećine ukupnog broja poslanika ili Odbora za ustavna pitanja, glasovima većine od ukupnog broja poslanika, pod uslovima propisanim Zakonom³. Ombudsman odgovara parlamentu za svoj rad. Predlog budžeta dostavlja Ministarstvu finansija i tako budžet ombudsmana postaje deo ukupnog budžeta Srbije koji na predlog Vlade usvaja parlament⁴.

Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa vlasti, ako se radi o povredi državnih propisa. Ovlašćen je da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave, ali ne i da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava⁵. Ombudsman ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti, kao i da Vladi odnosno Skupštini podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana⁶. Ovlašćen je i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, propisa i opštih akata⁷. Postoje četiri zamenika ombudsmana, koji su zaduženi za prava deteta, za prava nacionalnih manjina, za rodnu ravnopravnost i prava osoba sa invaliditetom⁸ i za zaštitu prava osoba lišenih slobode. Pored nacionalnog ombudsmana, od januara 2004. godine postoji ombudsman na nivou AP Vojvodine, a u Srbiji postoji i 14 lokalnih ombudsmana⁹.

1 Ustav Srbije, član 138

2 Većinom od ukupnog broja poslanika

3 Ako nestručno i nesavesno obavlja funkciju, ako obavlja drugu funkciju koja može da utiče na nezavisnost ili ako je osuđen za krivično delo koje ga čini nedostojnim funkcije

4 Zakon o Zaštitniku građana, član 37

5 Ustav Srbije, član 138. Zakon o Zaštitniku građana, član 1-2 i 17

6 Zakon o Zaštitniku građana, član 18

7 Zakon o Zaštitniku građana, član 19

8 Zamenik ombudsmana zadužen za rodnu ravnopravnost i prava osoba sa invaliditetom podneo je ostavku u decembru 2010. godine

9 Beograd, Subotica, Bečej, Zrenjanin, Kragujevac, Šabac, Niš, Bačka Topola, Kraljevo, Smederevska Palanka i opštine u sastavu grada Beograda - Grocka, Voždovac, Vračar i Rakovica

NALAZ

KAPACITET

Resursi (praksa)

U kojoj meri ombudsman ima odgovarajuće resurse za ostvarivanje svojih zadataka?

Ocena: 50

Ombudsman nema dovoljne resurse, a najveći problem je nedostatak odgovarajućih prostorija. Budžet ombudsmana, s druge strane, je zadovoljavajući. Kao trajni prostor ombudsmanu je 2007. godine dodeljen¹⁰ poslovni prostor u koji se nikada nije uselio. U tim prostorijama bio je Vrhovni sud, ali se nakon njegovog iseljenja, početkom 2010. godine, uselio Visoki savet sudstva, a Vlada je poništila rešenje kojim je te prostorije dodelila ombudsmanu¹¹. Ombudsman je od 2007. godine do maja 2010. godine bio smešten u dva poslovna prostora, koji su fizički razdvojeni (udaljeni oko 1km) što je otežavalo rad i unutrašnju komunikaciju zaposlenih, a taj prostor nije „ni približno bio dovoljan za smeštaj zaposlenih u instituciji i prijem građana¹²“. U maju 2010. godine ombudsman se preselio u nove privremene prostorije, koje deli sa drugim organom - Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Prema navodima ombudsmana, nepostojanje odgovarajućih prostornih uslova predstavlja najznačajnije ograničenje u radu Zaštitnika građana¹³. Nedostatak prostora nije dozvolio zapošljavanje svih potrebnih i predviđenih saradnika, što je dovelo do značajnog preopterećenja postojećih kadrova. To je u 2009. godini bilo razlog što je veliki broj zaposlenih napustio službu ombudsmana¹⁴. Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana sistematizovano je ukupno 63 zaposlena na položajima, izvršilačkim radnim mestima i radnim mestima nameštenika. Tokom 2009. godine u Stručnu službu je primljeno 26 lica, napustilo je 8, tako da je na dan 31. decembra 2009. godine ukupno bilo 57 zaposlenih¹⁵.

Problemi sa odlaskom zaposlenih nastavili su se i u 2010. godini. Na dan 31. decembra 2010. bilo je ukupno 58 zaposlenih. To nije dovoljno za potpuno efikasan rad Ombudsmana¹⁶. Odliv kadrova je 18 odsto na godišnjem nivou, a zaposleni iz stručne službe odlaze zbog neujednačenosti obaveza i prava koje ostvaruju na osnovu rada. Oni odlaze na bolje plaćena i manje odgovorna radna mesta kako u administraciji, tako i u privatnom sektoru¹⁷.

Budžet Ombudsmana zadovoljava osnovne potrebe da se sprovedu predviđene aktivnosti. Planiranje budžeta je restriktivno i oslanja se na značajnu pomoć međunarodnih ili stranih partnera. Prema Zakonu¹⁸, Zaštitnik građana sačinjava predlog sredstava za narednu godinu i dostavlja ga Vladi radi uključivanja (kao sastavni deo) u predlog budžeta Republike, s tim što predlog mora biti sačinjen po metodologiji i kriterijumima koji važe za ostale budžetske korisnike, iznos mora biti

10 Zaključak Komisije za raspodelu službenih zgrada i poslovnih prostorija Vlade Srbije od 16. novembra 2007. godine

11 Ombudsman je tvrdio da je ta odluka Vlade nezakonita http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010&mm=04&dd=16&nav_id=424814

12 Redovan godišnji izveštaj zaštitnika građana za 2009. godinu

13 Redovan godišnji izveštaj zaštitnika građana za 2009. godinu

14 Zaposleni su u 2009. godini i dalje radili u neadekvatnom prostoru, kako po vrsti prostora tako i po veličini koja odgovara mnogostruko manjem broju ljudi. Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2009. godinu

15 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2009. godinu

16 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2010. godinu, Intervju sa zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, decembar 2010.

17 Podaci i ocene dobijeni od ombudsmana u intervjuu, decembar 2010.

18 Zakon o Zaštitniku građana, član 37, Službeni glasnik 79/2005 i 54/2007

dovoljan da omogući njegovu delotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije, ali tako da budu u skladu sa makroekonomskom politikom Republike. Budžet za 2010. godinu bio je 125.678.000 dinara (oko 1,2 miliona evra), a za 2011. godinu predviđeno je 146.328.000 dinara (oko 1,35 miliona evra).

Služba ombudsmana je informatički gotovo u potpunosti opremljena i proces rada digitalizovan, a postignuta je i mobilnost i prisutnost na terenu. To je, prema navodima ombudsmana, postignuto „ekonomičnim raspolaganjem sopstvenim budžetom i primernom saradnjom sa Upravom za zajedničke poslove republičkih organa”¹⁹ i “ značajnim donacijama inostranih i međunarodnih partnera”.

Ombudsman smatra da zaposleni u njegovoj službi raspolažu odgovarajućim veštinama, znanjima i iskustvom²⁰. Oni se biraju prema stručnosti i sprovodi se njihova stalna dalja edukacija kroz razne vidove stručnog usavršavanja i dodatnog obrazovanja. Predstavnici nevladinog sektora koji prate aktivnosti ombudsmana smatraju da služba ombudsmana još uvek nema dovoljno stručnjaka za sve oblasti, kao što je na primer radno pravo, i da taj nedostatak ljudskih resursa može predstavljati prepreku za rad²¹.

Nezavisnost (propisi)

U kojoj meri je, prema propisima, ombudsman nezavisan?

Ocena: 75

Prema Ustavu Srbije, Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja²². Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Skupština Srbije, na predlog skupštinskog Odbora za ustavna pitanja²³. Odboru predloge mogu da podnesu poslaničke grupe u Skupštini. Bira se većinom od ukupnog broja poslanika. Ombudsman za svoj rad takođe odgovara Skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. Ista osoba može biti birana najviše dva puta uzastopno, a mandat traje pet godina²⁴

Zakon²⁵ dodatno precizira da je zaštitnik građana je nezavisan i samostalan u obavljanju poslova utvrđenih zakonom i da niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje.

Kriterijumi za izbor ombudsmana su da je državljanin Srbije, diplomirani pravnik, da ima 10 godina radnog iskustva koji su od značaja za obavljanje tog posla, da poseduje visoke moralne i stručne kvalitete, da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana²⁶.

Ombudsman ne može obavljati drugu funkciju ili profesionalnu delatnost, dužnosti ili posao koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost. Ne može biti član političkih partija, niti sme davati političke izjave. Ima položaj javnog funkcionera²⁷.

19 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2009. godinu

20 I predstavnici nevladinog sektora koji prate aktivnosti ombudsmana smatraju da većina zaposlenih raspolaže odgovarajućim stručnim kvalitetima i da „velika većina ulaže napore iznad očekivanih“, intervju, decembar 2010.

21 Intervju sa predstavnicima NVO koji prate aktivnosti ombudsmana, decembar 2010.

22 Ustav Srbije, član 138

23 Ustav Srbije, član 138, Zakon o Zaštitniku građana, član 1, 2

24 Ustav Republike Srbije, član 138, Zakon o Zaštitniku građana, član 1, 2 i 4

25 Zakon o Zaštitniku građana, član 1 i 2

26 Zakon o Zaštitniku građana, član 5

27 Zakon o Zaštitniku građana, član 9 i 10

Zaštitnik građana ima pravo na platu u visini plate predsednika Ustavnog suda, a zamenici u visini plate sudija Ustavnog suda²⁸. To je u 2010. godini bilo oko 190.000 dinara (oko 1.820 evra), što je oko 5,5 prosečnih plata u Srbiji²⁹.

Ombudsman predlaže skupštini kandidate za četiri svoja zamenika i njih bira skupština, takođe većinom glasova svih narodnih poslanika. Biraju se na isti vremenski period kao i ombudsman i potrebni su isti uslovi, osim iskustva koje u ovom slučaju pet godina³⁰.

U skladu sa zakonom³¹, radni odnos u stručnoj službi zasniva se na predlog konkursne komisije koja se formira za svaki raspisani javni konkurs i koja predlaže, na osnovu intervjua i testa sposobnosti, listu najuspešnijih kandidata. Zaštitnik građana ne može odlučivati mimo predloga konkursne komisije. Što se tiče otpuštanja zaposlenih, na ovaj postupak shodno se primenjuju relevantne odredbe Zakona o državnim službenicima odnosno Zakona o radu (za nameštenike)³². To znači da se rad zaposlenih u stručnoj službi ocenjuje shodno odredbama Zakona o državnim službenicima, te se saglasno postupku predviđenom tim zakonom, kao i svi državni službenici, mogu i otpustiti, iako takvih slučajeva od ustanovljavanja institucije Zaštitnika građana nije bilo³³.

Zakon propisuje razumne uslove za razrešenje Ombudsmana. Zaštitnik građana se može razrešiti ako nestručno ili nesavesno obavlja svoju funkciju, obavlja drugu funkciju, profesionalnu delatnost, dužnost ili posao koji mogu uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost, ako je u sukobu interesa, ako je osuđen za krivično delo koje ga čini nepodobnim za obavljanje funkcije³⁴. Predlog može da podnese odbor koji ga je predložio ili najmanje 1/3 narodnih poslanika, a razrešava se dužnosti ako za to glasa većina od ukupnog broja narodnih poslanika³⁵.

Poslovnik Skupštine Srbije, usvojen u julu 2010. godine, propisao je, međutim, mimo odredbi Zakona o Zaštitniku građana i uporedne prakse, da Skupština usvaja godišnji izveštaj nezavisnih organa, a za slučaj da ga ne usvoji, da se pokreće postupak utvrđivanja odgovornosti, što u slučaju ombudsmana znači razrešenje³⁶. Zaštitnik građana je nakon usvajanja novog Poslovnika Skupštine Srbije izjavio da je dobro što će izveštaje razmatrati i parlament a ne samo odbor, ali da činjenica da će se o njemu glasati šalje poruku nezavisnim telima da izveštaji treba da budu po volji vlasti kako bi dobili potrebnu većinu³⁷. Poslovnik je u februaru 2011. izmenjen kako bi se izbeglo takvo tumačenje po kome bi se moglo postaviti pitanje razrešenja Ombudsmana samo na osnovu nezadovoljstva njegovim godišnjim izveštajem³⁸.

Ombudsman ne može tražiti sudsku zaštitu svojih zakonskih ovlašćenja, već samo može obavesiti javnost, Skupštinu i Vladu da određeni organ nije postupio po preporuci i može preporučiti

28 Zakon o Zaštitniku građana, član 36

29 Informator o radu, <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/132>

30 Zakon o Zaštitniku građana, član 6

31 Zakon o državnim službenicima, član 50-57

32 Zakon o državnim službenicima, član 76-81, Zakon o radu, član 175-191

33 Podaci iz intervjua sa ombudsmanom, decembar 2010.

34 Zakon o Zaštitniku građana, član 12

35 Zakon o Zaštitniku građana, član 12

36 Poslovnik Narodne Skupštine Republike Srbije, član 237 i intervju sa ombudsmanom, decembar 2010. godine. Taj sporni član Poslovnika propisuje da nadležni skupštinski odbor razmatra izveštaj a zatim ga prosleđuje skupštini s predlogom zaključka, odnosno preporuke, u kojoj „ako zakonom nije drukčije uređeno, nadležni odbor može da predloži Narodnoj skupštini da:

- prihvati izveštaj državnog organa, organizacije, odnosno tela, kada smatra da je izveštaj u formalnom i suštinskom smislu celovit i da je državni organ, organizacija, odnosno telo postupao u skladu sa zakonom,
- obaveže Vladu i druge državne organe na preduzimanje odgovarajućih mera i aktivnosti iz njihove nadležnosti,
- zatraži dopunu izveštaja državnog organa, organizacije, odnosno tela,
- preduzme odgovarajuće druge mere u skladu sa zakonom,
- ne prihvati izveštaj i pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti funkcionera u državnom organu, organizaciji, odnosno telu.“

37 Spoljnopolitički odbor Evropskog parlamenta usvojio je u decembru 2010. godine Predlog rezolucije u kojem je izražena zabrinutost zbog mešanja parlamenta u rad nezavisnih tela i pozvao na izmenu odredbi Poslovnika Skupštine Srbije u skladu sa preporukama Venecijanske komisije koje uspostavljaju pravni okvir za nezavisan rad tih tela. Evropski parlament će o rezoluciji glasati glasati u januaru 2011. godine. Krajem decembra 2010. godine predsednica Skupštine Srbije najavila je da će parlament izmeniti sporni član Poslovnika, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.69.html:313824-Skupstina-sada-stiti-zastitnika>

38 <http://www.emportal.rs/vesti/srbija/148524.html>

utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave³⁹. Sam ombudsman zaštićen je od sudskog gonjenja koje bi nastalo kao rezultat njegovog rada jer njega i zamenike štiti imunitet o čijem ukidanju odlučuje Skupština većinom glasova narodnih poslanika⁴⁰. Ombudsman ipak može biti, između ostalog, razrešen ukoliko nestručno i nesavesno obavlja svoj posao, te u tom slučaju i biti sudski gonjen⁴¹.

Ombudsman nema načina da od suda zahteva ispunjenje zakonom propisanih obaveza drugih organa prema njemu. Pravni sistem, sa druge strane, ne predviđa pravni lek protiv ocene ombudsmana o postojanju propusta u radu organa vlasti na štetu prava građana⁴². Treba imati u vidu da akti Zaštitnika građana ne predstavljaju neposredan pravni osnov za ostvarivanje prava građana, niti se njima utvrđuju obaveze građana, već se daje ocena kako su to drugi organi uradili⁴³.

Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri je ombudsman nezavisan u praksi?

Ocena: 75

Ombudsman svoju funkciju obavlja na profesionalan način. Ombudsmanu se mogu podneti žalbe bez straha od revanšizma. Bilo je situacija u kojima su zaključci Ombudsmana dovođeni u pitanje. Primer za to je situacija kada je Ombudsman zaključio da podaci tajnih službi nisu korišćeni u procesu reizbora sudija, uprkos suprotnim tvrdnjama nereizabranih sudija⁴⁴. Ovaj slučaj ipak nije ugrozio nezavisnost Ombudsmana⁴⁵. Sam ombudsman navodi da „nema markantnih primera” pokušaja političkog uticaja na rad ombudsmana⁴⁶, dok se u izveštaju o radu u 2009. godini navodi da “tokom 2009. godine nije bilo nedozvoljenih uticaja i pritisaka na Zaštitnika građana u obavljanju dužnosti”

Resorni skupštinski odbor i parlament razmatraju Ombudsmanov godišnjih izveštaj⁴⁷. Nakon što je uklonjena problematična odredba iz Poslovnika Skupštine Srbije, 2011. godine, parlament je razmatrao izveštaj za 2010. godinu i zaključio da je izveštaj celovito predstavio stanje u oblasti rada Ombudsmana i aktivnosti Zaštitnika građana u izvršavanju ustavnih i zakonskih nadležnosti, ukazujući na potrebne promene u radu javnog sektora⁴⁸. Parlament je konstatovao da je dužnost svih državnih organa da poštuju preporuke Zaštitnika građana i da postupaju u skladu sa načelima dobre uprave⁴⁹. Konačno, parlament je zaključio da će pratiti rad izvršnih organa i nosilaca javnih ovlašćenja sa stanovišta poštovanja preporuka Zaštitnika građana⁵⁰.

Ne postoji potpuna finansijska nezavisnost institucije Zaštitnika građana, zbog toga što Uprava za trezor u praksi ne razlikuje nezavisne državne organe od organa izvršne vlasti koji se moraju povinovati budžetskoj politici Vlade Republike Srbije⁵¹.

39 Zakon o Zaštitniku građana, član 31

40 Zakon o Zaštitniku građana, član 10

41 Zakon o Zaštitniku građana, član 11-12

42 Zakon o Zaštitniku građana, član 31

43 Intervju sa ombudsmanom, decembar 2010.

44 http://www.danas.rs/danasrs/dijalog/ombudsman_dao_alibi_bia.46.html?news_id=185265

45 Intervju sa predstavnicima NVO koji prate aktivnosti ombudsmana, decembar 2010.

46 Intervju sa ombudsmanom, decembar 2010.

47 Izmene Poslovnika Narodne skupštine koje predviđaju ovu novinu usvojene su 2010. godine i 2011. je prvi put izveštaj Ombudsmana bio razmatran.

48 <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.872.html?SearchText=za%C5%A1titnika>, Zaključak Odbora za pravosuđe, jun 2011, usvojen u parlamentu u julu 2011.

49 Zaključak Odbora za pravosuđe, jun 2011, usvojen u parlamentu u julu 2011.

50 Zaključak Odbora za pravosuđe, jun 2011, usvojen u parlamentu u julu 2011.

51 Intervju sa ombudsmanom, decembar 2010.

Prilikom izbora zamenika ombudsmana i izbora zaposlenih u službi nisu zabeleženi primeri pokušaja političkog uticaja⁵². U radu ombudsmana zabeleženo je nekoliko slučajeva koji su mogli da ukažu na pritisak, ali ne nužno da dovedu u pitanje njegovu nezavisnost. Jedan predstavnik NVO sektora, iz organizacije koja prati aktivnosti Ombudsmana, ocenio je, međutim, da je zaštitnik građana “politička figura koja mora da pažljivo balansira, kako bi održao svoju poziciju”⁵³.

Nisu zabeleženi primeri političkog angažovanja ombudsmana (što je i zakonom zabranjeno i moglo bi da predstavlja osnov za razrešenje), niti slučajevi da je obavljao neke druge aktivnosti ili vršio druge funkcije koje bi mogle ugroziti njegovu nezavisnost⁵⁴. Sadašnji ombudsman je ujedno i prvi ombudsman u Srbiji te se pitanje reizbora nije otvaralo. Četiri zamenika ombudsmana izabrani su u oktobru 2008. godine. Jedan od njih podneo je u decembru 2010. godine ostavku i skupština je tu ostavku usvojila⁵⁵. Nije bilo slučajeva da su zaposleni u službi smenjivani, niti da su se javno žalili na bilo kakve pritiske⁵⁶.

52 Intervju sa ombudsmanom, decembar 2010. i intervju sa predstavnicima NVO koji prate aktivnosti ombudsmana, decembar 2010.

53 Intervju sa jednim predstavnikom NVO koja prati aktivnosti ombudsmana, decembar 2010.

54 Intervju sa predstavnicima NVO koji prate aktivnosti ombudsmana, decembar 2010, istraživanje TS za potrebe ove analize <http://www.parlament.gov.rs/akti/ostala-akta/doneta-akta/doneta-akta.1039.html>

56 Intervju sa predstavnicima NVO koji prate aktivnosti ombudsmana, decembar 2010, istraživanje TS za potrebe ove analize

UPRAVLJANJE

Transparentnost (propisi)

U kojoj meri postoje propisi koji treba da omoguće da javnost ima uvid u aktivnosti i postupke donošenja odluka ombudsmana?

Ocena: 100

Javnosti su dostupne sve relevantne informacije o aktivnostima Zaštitnika građana i procesu donošenja odluka.

Zaštitnik građana, odnosno zamenik zaštitnika građana je dužan da i nakon prestanka funkcije čuva kao tajnu podatke do kojih dođe u vršenju svoje funkcije⁵⁷. Obaveza čuvanja tajne odnosi se i na zaposlene u stručnoj službi Zaštitnika građana⁵⁸. Međutim, postupak pred ovim organom nije izuzet od odredbi Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, što je u drugim zemljama ponekad slučaj⁵⁹. Obaveza čuvanja tajne odnosi se i na zaposlene u stručnoj službi zaštitnika građana⁶⁰.

Ombudsman i njegovi zamenici, kao javni funkcioneri koje bira Skupština Srbije obavezni su da do 31. januara Agenciji za borbu protiv korupcije prijave promene u stanju imovine i prihoda⁶¹.

Transparentnost (praksa)

U kojoj meri u praksi postoji transparentnost u aktivnostima i postupcima donošenja odluka ombudsmana?

Ocena: 100

U celini gledano, aktivnosti Ombudsmana su transparentne i javnost ima redovan pristup njegovom radu. Na internet prezentaciji Zaštitnika građana⁶² mogu se pronaći brojne i detaljne informacije o radu tog organa. Preporuke (anonimizovani slučajevi), izveštaji i budžet Zaštitnika građana objavljuju se na zvaničnom sajtu⁶³, a budžet kao sastavni deo budžeta Republike i u Službenom glasniku⁶⁴. Informator o radu, sa svim informacijama o radu ove institucije, dostupan je na elektronskoj prezentaciji, kao i svi pojedinačni odgovori na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja⁶⁵. Zaštitnik građana redovno daje izjave medijima⁶⁶. Konkretno postupke koje vodi ombudsman predstavlja javnosti i preko sajta, uz zaštitu podataka o licima koja su tražila zaštitu prava⁶⁷.

U izveštajima ombudsmana nalaze se i detalji o metodologiji rada i načinu donošenja konačne preporuke ili zaključka⁶⁸.

57 Zakon o Zaštitniku građana, član 21

58 Zakon o Zaštitniku građana, član 21

59 Intervju sa ombudsmanom, decembar 2010.

60 Zakon o Zaštitniku građana, član 21

61 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 2 i 43-46

62 www.zastitnik.rs and www.ombudsman.rs

63 <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-en>

64 <http://www.mfp.gov.rs/pages/issue.php?id=1578>

65 <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-en/2010-10-20-09-21-00/informator-o-radu>

66 <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-en/aktivnosti/iz-medija>

67 <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-en/misljenja-preporuke-i-stavovi>

68 <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebni-izvestaji/992-2010-08-03-12-03-30>

Godišnji izveštaj⁶⁹ sadrži i detaljnu statistiku o kontaktima sa građanima – telefonskim razgovorima, broju građana primljenih na razgovor, primljenim pritužbama, podnescima i zakonskim inicijativama. Pritužbe su klasifikovane prema vrsti prava koje je povređeno i prema organima na čiji rad se odnose⁷⁰. Zaštitnik građana obaveštava podnosioca pritužbe o pokretanju i završetku postupka, kao i organ uprave protiv kojeg je podneta pritužba⁷¹.

Zaštitnik građana je tokom 2009. godine od 1.980 slučajeva u kojima je postupao, završio postupanje u 1.040 slučajeva⁷²:

Aktivnosti Zaštitnika građana (ombudsmana) po pritužbama primljenim u 2009. godini	Broj
Odbačene pritužbe	653
Pritužbe odbačene kao neosnovane	178
Pritužbe koje su povukli podnosioci	51
Postupci prekinuti – organi su otklonili nepravilnosti o radu	74
Preporuke koje je izdao ombudsman – ukupno (po pritužbama i na svoju inicijativu)	44
Mišljenja koja je izdao ombudsman	8
Ostalo	32
Ukupno:	1,040

U godišnjem izveštaju ombudsmana objavljen je i spisak državnih organa koji nisu postupili po preporukama kao i opis na šta se preporuka odnosila⁷³.

Zaštitniku građana je toku 2009. godine bilo podneto 13 zahteva za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, od čega je 12 zahteva podneto od strane fizičkih lica, a jedan zahtev je podnelo pravno lice (Narodna inicijativa za restituciju oduzete imovine i ljudska prava). Na sve zahteve je odgovoreno aktima Zaštitnika građana, u potpunosti i u zakonskom roku. Nije dan zahtev nije odbačen niti odbijen. Naknade za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja nisu naplaćivane⁷⁴.

U 2010. godini, Ombudsman je postupao u 2.545 predmeta i okončao 1.929 predmeta:

Aktivnosti zaštitnika građana (ombudsmana) po pritužbama primljenim u 2010. godini	Broj
Odbačene pritužbe	952
Pritužbe odbačene kao neosnovane	574
Pritužbe koje su povukli podnosioci	39
Postupci prekinuti – organi su otklonili nepravilnosti o radu	134
Preporuke koje je izdao ombudsman – ukupno (po pritužbama i na svoju inicijativu)	229
Mišljenja koja je izdao ombudsman	1
Ukupno:	1,929

69 http://www.ombudsman.rs/attachments/800_Izvestaj%20ZG%202009%2011%20lat.pdf str 66-77

70 <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33>

71 <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33>

72 http://www.ombudsman.rs/attachments/1306_Redovan%20godisnji%20izvestaj%20za%202010.pdf

73 http://www.ombudsman.rs/attachments/1306_Redovan%20godisnji%20izvestaj%20za%202010.pdf

74 http://www.ombudsman.rs/attachments/1306_Redovan%20godisnji%20izvestaj%20za%202010.pdf

Zaštitnik građana i njegovi zamenici su, kao javni funkcioneri, u obavezi je da prijave imovinu što je su i učinili⁷⁵. Deo tih podataka je javan na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije⁷⁶.

U okviru uključenja stručne javnosti u rad ombudsmana, Zaštitnik građana je formirao stalne stručne savete za prava deteta, rodnu ravnopravnost, prava osoba sa invaliditetom, prava lica lišenih slobode, prava nacionalnih manjina i Panel mladih savetnika (koji čine deca), a formira i ad hoc savetodavne grupe i angažuje stručnjake za davanje mišljenja o pitanjima iz nadležnosti Zaštitnika građana⁷⁷. U 2010. godini više od 70 eksternih stručnih saradnika bilo je angažovano od strane ombudsmana. Ombudsman održava i stalne konsultacije sa predstavnicima civilnog sektora⁷⁸.

Odgovornost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće da ombudsman izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?

Ocena: 75

Ombudsman za aktivnosti svojih zaposlenih i za svoj rad odgovara organu koji ga je izabrao, Narodnoj skupštini koja odlučuje i o njegovom razrešenju⁷⁹. Ombudsman Skupštini dostavlja godišnji izveštaj o radu⁸⁰. Izveštaj postaje dostupan javnosti čim se dostavi parlamentu⁸¹. Izveštaj razmatra nadležni skupštinski odbor (za pravosuđe i upravu) i potom ga dostavlja Skupštini sa predlogom zaključka ili preporuke⁸².

Zakon o Zaštitniku građana ne propisuje detaljno sadržinu godišnjeg izveštaja, već samo navodi da u njemu treba da budu „aktivnosti u prethodnoj godini, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave, kao i predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave“⁸³. Propisano je, takođe, da u toku godine ombudsman može da podnosi vanredne izveštaje ako za tim postoji potreba⁸⁴.

Informator o radu Ombudsmana je u skladu sa propisima – Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja⁸⁵ i Uputstvom za izradu i objavljivanje Informatora o radu⁸⁶.

Pravni sistem ne predviđa pravni lek protiv aktivnosti ombudsmana – ocena, preporuka, mišljenja o postojanju propusta u radu organa vlasti na štetu prava građana. Međutim ne postoji ni izričita zabrana da se pred sudom pobija akt Zaštitnika građana.

75 http://www.acas.rs/sr_cir/registri.html

76 <http://www.acas.rs/en/aktuelnosti/114.html>

77 http://www.ombudsman.rs/attachments/1306_Redovan%20godisnji%20izvestaj%20za%202010.pdf

78 Podaci iz intervjua sa ombudsmanom i intervjua sa predstavnicima nevladinih organizacija koje prate aktivnosti ombudsmana, decembar 2010. godine

79 Zakon o Zaštitniku građana, član 33

80 Zakon o Zaštitniku građana, član 33

81 Zakon o Zaštitniku građana, član 33

82 Poslovnik Skupštine Srbije., član 237 http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/poslovnik/poslovnik_9.asp

83 Zakon o Zaštitniku građana, član 33

84 član 33

85 <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/doc/laws.html>

86 <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/doc/bylaws-documents-.html>

Odgovornost (praksa)

U kojoj meri u praksi ombudsman izveštava o svojim postupcima i odgovara za njih?

Ocena: 75

U praksi ombudsmana nije zabeleženo da je otvoreno pitanje eventualnih spornih aktivnosti zaposlenih u službi ombudsmana ili njegovih zamenika, koje bi bilo potom predmet razmatranja ove institucije. Ombudsman podnosi redovne izveštaje o aktivnostima, u skladu sa Zakonom o zaštitniku građana, do 15. marta za prethodnu godinu⁸⁷. Izveštaj ombudsmana za 2009. godinu razmatran je na sednici skupštinskog Odbora za pravosuđe i upravu, 25. marta 2010. godine⁸⁸. Obrazložio ga je ombudsman, a poslanici, članovi odbora, u skladu sa tada važećim skupštinskim poslovníkom, nisu glasali o izveštaju⁸⁹.

U 2011. godini, na osnovu novog Poslovníka Skupštine Srbije⁹⁰, Odbor je usvojio preporuke i dostavio ih parlamentu na razmatranje⁹¹. Izveštaj, odnosno predlog zaključaka Odbora, razmatrani su, međutim, posle isteka roka predviđenog Poslovníkom. Tako je Odbor ovaj izveštaj razmatrao u maju i junu (rok je 15. april), a rasprava u parlamentu je organizovana u julu umesto u junu 2011⁹².

Godišnji izveštaj⁹³ sadrži informacije o opštem stanju ljudskih i manjinskih sloboda i prava u Srbiji, posebne osvrtne na prava osoba sa invaliditetom, ravnopravnost polova, dobru upravu, na prava lica lišenih slobode, prava deteta i prava pripadnika nacionalnih manjina. Pored toga u izveštaju se mogu pronaći osnovne informacije o Zaštitniku građana, o stručnoj službi, prostoru i sredstvima za rad, načinu na koji se pokreće postupak pred ombudsmanom i savetima koje ombudsman upućuje građanima. Izveštaj sadrži pregled smetnji u ostvarivanju funkcije ombudsmana, informacije o odnosu sa drugima nezavisnim državnim organima, institucijama i telima sa nadležnošću u oblasti zaštite ljudski prava građana i borbe protiv korupcije⁹⁴.

Detaljno su opisani rezultati rada, predlozi kako da se unapredi ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, kao i predlozi Narodnoj skupštini na koji način da se poboljša položaj građana u odnosu na organe uprave. Detaljne su i informacije o utrošku novca⁹⁵.

Tokom 2010. godine ombudsman je takođe objavio šest posebnih izveštaja. Tako je u posebnom izveštaju koji je Ombudsman sačinio u slučaju „nestalih beba“⁹⁶ predložio Narodnoj skupštini da u cilju otklanjanja svake sumnje u ovom slučaju donese poseban zakon koji bi omogućio da se po ovom pitanju utvrdi istina.

Svi izveštaji su dostupni javnosti na internet stranici ombudsmana. Godišnji izveštaji se objavljuju u Službenom glasniku Republike Srbije, a dostavljaju se i medijima⁹⁷.

Poseban mehanizam zaštite uzbunjivača („duvača u pištaljku“) unutar službe ombudsmana ne postoji. Ombudsman je, međutim, u 2009. godini Skupštini Srbije podneo amandman⁹⁸ na Vladin

87 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14/1304-a-2010-

88 http://www.parlament.gov.rs/%C4%8Cetrdeset_%C5%A1esta_sednica_Odbora_za_pravosu%C4%91e_i_u.4473.941.html

89 http://www.parlament.gov.rs/%C4%8Cetrdeset_%C5%A1esta_sednica_Odbora_za_pravosu%C4%91e_i_u.4473.941.html

90 Poslovník o radu Narodne skupštine, član 237 http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/poslovník/poslovník_9.asp

91 http://www.parlament.gov.rs/Sedamdeset_sedma_sednica_Odbora_za_pravosu%C4%91e.13028.941.html

92 http://www.parlament.gov.rs/Sedmo_vanredno_zasedanje_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2011._godini.13532.941.html

93 http://www.ombudsman.rs/attachments/800_Izvestaj%20ZG%202009%2011%20lat.pdf

94 http://www.ombudsman.rs/attachments/1306_Redovan%20godisnji%20izvestaj%20za%202010.pdf

95 http://www.ombudsman.rs/attachments/1306_Redovan%20godisnji%20izvestaj%20za%202010.pdf

96 U protekloj deceniji više od stotinu roditelja izrazilo je sumnje da su deca, za koju im je bilo rečeno da su umrla pri rođenju, u stvari ukradena. Većinom je reč o bebama rođenim od 1965. do 1975. godine. <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/992-2010-08-03-12-03-30>

97 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji

98 <http://www.portalargus.org/sr/izdvajamo/dostupnost/10479.html>

Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kojim je trebalo da se omogući potpunija zaštita uzbunjivačima, odnosno onima koji savesno obelodane informaciju od javnog značaja, posebno ako ta informacija ukazuje na postojanje korupcije, prekoračenje ovlašćenja, krivično delo, privredni prestup, neracionalno raspolaganje javnim resursima i slične nezakonitosti i nepravilnosti u radu nekog organa vlasti. Istovremeno, tim amandmanom težilo se potpunijem ostvarivanju Ustavom garantovanog prava građana na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja. Skupština nije prihvatila ombudsmanov amandman već amandman poslanika vladajuće koalicije koji pruža znatno užu zaštitu⁹⁹. Ombudsman je, prema sopstvenoj tvrdnji, predlaganjem tog amandmana, jasno izneo svoj stav o potrebi i nužnosti garancije zaštite uzbunjivača koji u potpunosti primenjuje unutar svoje institucije¹⁰⁰.

Ne postoji mehanizam pravnog pobijanja odluka ombudsmana, s obzirom na to da akti ombudsmana ne predstavljaju neposredan pravni osnov za ostvarivanje prava građana, niti se njima utvrđuju obaveze građana, već se daje ocena kako su to drugi organi uradili. Ne postoji ni zabrana pobijanja akata, ali takvi primeri nisu zabeleženi¹⁰¹.

Integritet (propisi)

U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet ombudsmana?

Ocena: 75

Zaštitnik građana nema poseban kodeks, ali postupa u skladu sa propisima koji u sebi sadrže pravila etičkog ponašanja (Ustavu Srbije, Zakonu o Zaštitniku građana, Zakonu o opštem upravnom postupku, Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije), i u skladu sa Kodeksom dobre uprave i Etičkim kodeksom evropskih i međunarodnih institucija ombudsmana¹⁰².

Kodeks dobre uprave sadrži osnovna pravila etičkog ponašanja koje Zaštitnik građana u svom radu i kontroliše¹⁰³. Tim propisima i kodeksima obuhvaćena su pitanja nezavisnosti, sukoba interesa, poverljivosti, objektivnosti, zakonitosti, zabrane diskriminacije, srazmernosti i svrsishodnosti pri donošenju odluka, zabrane zloupotrebe i prekoračenja ovlašćenja, nepristrasnosti¹⁰⁴.

Prema Zakonu o Zaštitniku građana, ombudsman i zamenici imaju položaj funkcionera u smislu zakona kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija¹⁰⁵, što je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije¹⁰⁶ i na njih se u celini primenjuju odredbe tog zakona. Tim zakonom regulisana je zabrana primanja poklona, sa izuzetkom prigodnih i protokolarnih, obaveza evidentiranja primljenih prigodnih i protokolarnih poklona i dostavljanja kopije evidencije Agenciji za borbu protiv korupcije¹⁰⁷. Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije je takođe regulisano da funkcioneri (među koje spadaju ombudsman i četiri zamenika) moraju da prijave imovinu i prihode, kao i da prijave eventualne promene u imovini i prihodima¹⁰⁸.

99 <http://www.poverenik.rs/youpravni-okvir-pi/zakoni-pi/849-zakon-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja-izmene-sl-glasnik-10409.html>

100 Intervju sa ombudsmanom, decembar 2010.

101 Intervju sa ombudsmanom, decembar 2010. i intervju sa predstavnicima NVO koje prate aktivnosti ombudsmana, decembar 2010.

102 <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/aktivnosti/informacije/913--e-e->

103 www.ombudsman.rs/attachments/-01_KODEKS%20tekst%20finalni.DOC

104 www.ombudsman.rs/attachments/-01_KODEKS%20tekst%20finalni.DOC, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-en/vazni-pravni-akti/eticki-kodeks-medjunarodnog-udruzenja-ombudsmana> <http://www.acas.rs/en/zakoni-i-drugi-propisi/the-mayor/law-on-agency.html>

105 Zakon o Zaštitniku građana, član 9

106 <http://www.acas.rs/en/zakoni-i-drugi-propisi/the-mayor/law-on-agency.html>

107 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 39-41

108 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 43-47

Zakon o opštem upravnom postupku promoviše principe zaštite ljudskih prava i zaštite javnog interesa, principe efikasnosti i istinitosti¹⁰⁹. Ustav Srbije zabranjuje sukob interesa¹¹⁰.

Integritet (praksa)

U kojoj meri je integritet ombudsmana obezbeđen u praksi?

Ocena: 75

Od izbora Ombudsmana 2009. godine nisu zabeleženi slučajevi javnih pritužbi na ombudsmana zbog eventualnih kršenja pravila poverljivosti, neutralnosti, nepristrasnosti, kao nekih od oblasti definisanih etičkim odredbama koje primenjuje, niti kršenja pravila o sukobu interesa, ili sopstvenog ugrožavanja pozicije nezavisnosti¹¹¹. Sam ombudsman navodi da je unutar službe bilo primera delovanja mimo pravila i da je u tim slučajevima ombudsman zaposlenima u stručnoj službi, u skladu sa težinom propusta¹¹², upućivao usmenu opomenu; u dva slučaja zaposleni su premešteni na radna mesta sa manje složenim zadacima od onih koje su prethodno obavljali, a u tri slučaja – od najnižih zvanja pa sve do najviših, saradnici ombudsmana su savetovani da se povuku jer će u protivnom uslediti najoštija sankcija, što su i učinili. Ovi slučajevi nisu pomenuti u godišnjim izveštajima¹¹³.

Zaposleni se redovno obučavaju u oblasti očuvanja integriteta, učešćem na kursevima koje organizuje Služba za upravljanje kadrovima, internim obukama, redovnim sastancima zaposlenih. Održano je deset internih obuka za zaposlene, a zaposleni u službi učestvovali su i na tri treninga koja su organizovana van službe Zaštitnika građana.¹¹⁴

109 Zakon o opštem upravnom postupku, član 6-8

110 Ustav Srbije, član 6

111 Uvid u pres kliping i intervju sa predstavnicima NVO koje prate aktivnosti ombudsmana, decembar 2010.

112 Intervju sa Ombudsmanom, decembar 2010

113 Intervju sa Ombudsmanom, decembar 2010

114 Intervju sa Ombudsmanom, decembar 2010

ULOGA

Istraga (propisi i praksa)

U kojoj meri je ombudsman aktivan i efikasan u postupanju sa pritužbama građana?

Ocena: 75

U celini, Ombudsman je efikasan u postupanju sa žalbama građana iako je nedostatak specijalizovanih stručnjaka rezultirao zapostavljanjem pojedinih oblasti.

Građani imaju mogućnost da se Zaštitniku građana obrate na više telefonskih brojeva, i to kako na dežurne telefone, tako i direktno obrađivaču njihove pritužbe. Takođe, Zaštitnik građana je uveo i dežurni SOS mobilni telefon koji je građanima dostupan za hitne slučajeve i izvan redovnog radnog vremena¹¹⁵.

Pored kancelarije u Beogradu, Zaštitnik građana je obrazovao lokalne kancelarije u tri opštine na jugu Srbije - Preševo, Bujanovac i Medveđa da bi se povećala dostupnost institucije i ostvarila efikasnija zaštita kao i unapređenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava građana na tom području¹¹⁶.

Zaštitnik građana je za tri godine rada stručne službe primio više od 5700 pritužbi¹¹⁷, od toga 1774 u 2009. godini.¹¹⁸. U 2010. bilo je 2,656 pritužbi.

Kontakti ombudsmana sa građanima	U 2008	U 2009	Procentualno povećanje	U 2010	Procentualno povećanje
Primljene pritužbe	1,030	1,774	41.9%	2,656	50.2%
Primljene inicijative u vezi sa propisima	25	55	54.5%	75	64.5%
Razgovori sa građanima	1,395	1,741	18.9%	2,865	36.4%
Telefonski razgovori sa građanima	2,232	5,044	55.7%	5,058	0.3%
Razni podnesci građana	89	160	44.4%	571	261.4%
Ukupno	4,771	8,774	45.6%	11,225	28.1%

Najbrojniji su slučajevi povrede ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i načela „dobre uprave“, a znatno je manji broj prijavljenih slučajeva povrede građanskih i političkih prava. Najveći broj pritužbi odnosi se na rad predstavnika izvršne vlasti, posebno ministarstava Vlade Republike Srbije, kao i na rad raznih organizacija, agencija i preduzeća kojima su poverena javna ovlašćenja¹¹⁹.

Zaštitnik građana je tokom 2009. godine, od 1.980 slučajeva u kojima je postupao, okončao postupak u 1.040 slučajeva. U 2010. Ombudsman je okončao postupanje u 1.929 od 2.545 predmeta¹²⁰. Tokom 2009. godine Zaštitnik građana je uputio 44 preporuke organima uprave. U 2010. bilo je

115 Intervju sa Ombudsmanom, decembar 2010, istraživanje TS za potrebe ove analize

116 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji

117 Podatak iz intervjua sa ombudsmanom, decembar 2010. godine

118 http://www.ombudsman.rs/attachments/793_Izvestaj%20ZG%202009%2011.pdf

119 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji

120 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji

140 preporuka (zasnovanih na 229 pritužbi). Najčešće, na oko 60% preporuka Zaštitnika građana, organi uprave su postupili u roku ili po kraćem isteku roka¹²¹. Zakon predviđa da je organ uprave dužan da u roku od 15 do 60 dana od dana dobijanja preporuke obavesti Zaštitnika građana da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak. Kada organ ne postupi po preporuci, ombudsman ima ovlašćenje da o tome obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave. Takva inicijativa se podnosi organu koji nadzire rad organa koji nije postupio po preporuci¹²². Na sajtu ombudsmana može se pronaći primer u kome ombudsman obaveštava Vladu da njen organ (Uprava za zajedničke poslove) nije postupio po zahtevu ombudsmana¹²³.

U godišnjem izveštaju za 2009. godinu navedeno je dvanaest slučajeva u kojim organi nisu postupili po preporukama kao i pet slučajeva iz prethodne godine u kojima organi nisu postupili po preporukama. Do kraja 2010. primenjeno je 69 od 140 preporuka, 35 nije primenjeno, a u 36 slučajeva još nije bio istekao rok za primenu¹²⁴.

Ombudsman je postupke pokretao i samostalno, bez prethodne pritužbe građana. Sam ombudsman kao jedan od najznačajnijih primera navodi pokretanje postupka u slučaju “nestalih beba”, koje je usledilo nakon opsežne istrage sprovedene od strane ombudsmana¹²⁵. Predstavnici NVO¹²⁶ izdvajaju kao primer istragu i preporuku o zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina u državnoj upravi, iako preporuke nisu usvojene i broj pripadnika manjina u organima državne uprave nije značajnije povećan.

Postoje primedbe da ombudsman, s obzirom na to da može samostalno i bez pritužbe da otvori istragu, nedovoljno istražuje kršenja prava u pojedinim oblastima, kao što su radno pravo i ekonomsko-socijalna prava¹²⁷. Uzrok za to je nedostatak odgovarajućeg broja kadrova u službi, stručnih i specijalizovanih za tu oblast¹²⁸.

Iz godišnjeg izveštaja, međutim, primetno je da veliki broj građana koji se obraćaju ombudsmanu ne prepoznaju do kraja njegove nadležnosti¹²⁹. Istovremeno, raste svest o postojanju ombudsmana i njegovom značaju, što se posebno vidi kroz povećanje broja obraćanja ovom organu (46%), posebno putem telefona (56%)¹³⁰.

Promovisanje dobre prakse (propisi i praksa)

U kojoj meri je ombudsman aktivan i efikasan na podizanju svesti u vladi i javnosti o standardima etičkog ponašanja?

Ocena: 50

Aktivnosti Ombudsmana su u najvećoj meri fokusirane na lošu upravu¹³¹, odnosno netransparentne, nelogične i spore procedure javnih službenika i funkcionera. Kršenje ljudskih prava je posledica takvog postupanja. Izveštaji ombudsmana, procene i preporuke u takvim slučajevima mogu da utiču na standarde etičkog ponašanja. Preporuke Ombudsmana promovišu dobru praksu i njegovi

121 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji

122 Zakon o Zaštitniku građana, član 31

123 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2012-02-07-14-03-33

124 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji

125 Intervju sa ombudsmanom, decembar 2010. godine

126 Intervju sa predstavnicima NVO koji prate aktivnosti ombudsmana, decembar 2010.

127 Iz intervju sa predstavnicima dve NVO koje prate aktivnosti ombudsmana, decembar 2010

128 Iz intervju sa predstavnicima NVO koje prate aktivnosti ombudsmana, decembar 2010.

129 Od 1.040 pritužbi na kojima je ombudsman radio u 2009. godini, 366 je odbačeno zbog nenadležnosti ombudsmana

130 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji

131 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=01&dd=03&nav_id=483477

godišnji izveštaji uključuju preporuke za šire, sistemske mere za poboljšanje dobre uprave.¹³² Medija i javnost se informišu o tome šta su odgovarajući standardi i odgovarajuće ponašanje. Međutim, odbijanje pojedinih tela, uključujući i Vladu, da prihvati preporuke umanjuje domete Ombudsmana u toj oblasti.

Prema podacima iz godišnjeg izveštaja¹³³, u 2009. godini organi uprave su primenili oko 65% preporuka Ombudsmana, što je posledica drastičnog pada u drugoj polovini godine. Taj procenat je u 2008. i prvoj polovini 2009. bio oko 90%. Ombudsman smatra da je pad posledica činjenice da je broj postupaka povećan, da kontrola uključuje širi krug organa i da u 2009. godini nije bilo političke podrške izvršne vlasti koja ima najviše uticaja i najviše mogućnosti da utiče na promene u praksi – Vlade Srbije¹³⁴. U slučajevima nepostupanja u skladu sa zaključcima, Ombudsman se oglašavao saopštenjima, podneo je inicijativu za promenu Zakona i upućivao građane kako dalje da postupaju¹³⁵. U 2010. godini, 35 od 140 preporuka nije primenjeno. U 18 slučajeva (51%) preporuke su ignorisali ministri¹³⁶.

Prema Zakonu o Zaštitniku građana, Zaštitnik građana ne može vršiti kontrolu rada Vlade Srbije, što podrazumeva samu vladu kao kolegijalno telo i njene komisije¹³⁷. Svi ostali organi su pod nadležnošću ombudsmana¹³⁸, po zakonu i u praksi. To uključuje republičke organe, agencije koje Vlada osniva, kao i pojedinačna ministarstva. Veliki broj inicijativa, preporuka i mišljenja Ombudsmana su usmerene na Vladu Srbije, koja je nadležna za primenu preporuka koje se tiču ministarstava i drugih državnih organa¹³⁹.

132 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2012-02-07-14-03-33, http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji

133 http://www.ombudsman.rs/attachments/800_Izvestaj%20ZG%202009%2011%20lat.pdf page 64

134 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji

135 Podaci o postupanju dobijeni iz kancelarije Ombudsmana

136 http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/godisnji-izvestaji

137 Zakon o Zaštitniku građana, član 17

138 Zakon o Zaštitniku građana, član 17

139 <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/component/search/?searchword=%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8&ordering=&searchphrase=all>

OMBUDSMAN

Ključni nalazi i preporuke

Ombudsman (Zaštitnik građana) deluje nezavisno od izvršne vlasti, radi transparentno, angažovan je na prevenciji korupcije kroz podsticanje dobre uprave, a najveći problem je nedostatak kapaciteta i nerešen problem trajnog smeštaja.

1. Obezbediti trajne i odgovarajuće prostorije za rad Zaštitnika građana;
2. Povećati broj zaposlenih koji se bave zaštitom građana od lošeg funkcionisanja organa uprave kako bi se ostvarile efikasne procedure po velikom broju žalbi i angažovanju Zaštitnika građana po sopstvenoj inicijativi;
3. Zaštitnik građana treba da predlaže nove zakone i izmene postojećih na osnovu svojih ustavnih ovlašćenja, a imajući u vidu da korupcija predstavlja ozbiljnu pretnju po ljudska prava;
4. Obezbediti punu primenu preporuka i rešavanje problema na koje Zaštitnik građana ukazuje u godišnjim izveštajima;
5. Uvrstiti pravo na dobru upravu među osnovna ljudska prava.



DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Državna revizorska institucija postoji tri godine, ali nema odgovarajući prostor za rad, zbog čega nema dovoljno zaposlenih revizora, te nema ni odgovarajuće kapacitete za sveobuhvatnu reviziju budžeta Srbije i reviziju rada drugih korisnika javnih sredstava. Formalno postoje svi uslovi za punu nezavisnost DRI. U praksi, u dva izveštaja koja je do sada izradila, DRI je ukazala na brojne propuste u radu ministarstava, uključujući i aktuelne ministre i državne funkcionere, i pokrenula postupke pred sudovima. DRI redovno izveštava parlament o radu, ali je medijima i javnosti teži pristup informacijama o radu DRI, posebno zbog nepostojanja dokumenata, poput godišnjeg izveštaja o radu i informatora, na internet sajtu. S obzirom na to da je DRI do sada sačinila samo dva godišnja izveštaja o reviziji, od čega jedan nije sadržavao preporuke za dalje postupanje, nije moguće oceniti u potpunosti efekte revizije na korisnike javnih sredstava.

DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

Ukupna ocena stuba: 69

	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 58/100	Resursi	/	50
	Nezavisnost	75	50
Upravljanje 83/100	Transparentnost	100	50
	Odgovornost	75	75
	Integritet	100	100
Uloga 50/100	Efikasna finansijska revizija		25
	Otkrivanje i sankcionisanje prekršaja		75
	Unapređenje upravljanja finansijama		50

Struktura – Državna revizorska institucija je samostalan i nezavisan organ i najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji. Zakon o DRI usvojen je u novembru 2005. godine. Institucija je pomenuta i u Ustavu Srbije iz 2006. godine. Narodna Skupština izabrala je članove prvog saziva Saveta DRI 2007. godine. DRI za rad odgovara Narodnoj Skupštini¹. Savet DRI je najviši organ institucije i predsednik Saveta ujedno je predsednik DRI i generalni državni revizor. Članovi Saveta biraju se na predlog poslaničkih grupa u parlamentu. Sredstva za rad DRI obezbeđuju se u budžetu Srbije na osnovu finansijskog plana koji utvrđuje Savet DRI, a na koji saglasnost daje Odbor Skupštine Srbije za finansije. Budžet DRI je deo budžeta Srbije i sačinjava se na osnovu finansijskog plana koji utvrđuje DRI, uz saglasnost skupštinskog Odbora za finansije². O izveštajima o reviziji koje radi DRI raspravljaju skupštinski odbor za finansije i Skupština Srbije³. Zbog nepravilnosti utvrđenih u postupku revizije, DRI može da podnosi prekršajne ili krivične prijave sudu⁴. Odbor i parlament razmatraju i godišnji izveštaj o radu DRI⁵.

1 Zakon o DRI, član 3

2 Zakon o DRI, član 51

3 Zakon o DRI, član 43 i 48

4 Zakon o DRI, član 41

5 Zakon o DRI, član 45

NALAZ

KAPACITET

Resursi (praksa)

U kojoj meri DRI u praksi ima odgovarajuće resurse za ostvarivanje svojih ciljeva?

Ocena: 50

DRI se od početka rada suočava sa problemom nedostatka odgovarajućih prostorija. To, uz nedostatak odgovarajućih kvalitetnih kadrova, razlog je za nedostatak revizora, što je u velikoj meri onemogućavalo rad institucije.

Od izbora Saveta DRI u septembru 2007. godine do septembra 2009. godine DRI je koristila neuslovne prostorije Skupštine Srbije. U tom periodu jedna od članica Saveta DRI podnela je ostavku na tu funkciju zbog „ličnih razloga, ali i zbog loših uslova za rad institucije“⁶. DRI je od septembra 2009. godine u prostorijama iznajmljenim od Narodne banke Srbije, zgrada u kojoj bi trebalo da bude trajno smeštena i dalje se rekonstruiše, a neizvestan je rok završetka radova⁷. Zbog nedostatka prostora na kraju 2010. godine DRI je imala 38 zaposlenih iako je sistematizacijom predviđeno 89⁸. U martu 2011. DRI je imala 70 zaposlenih (54 od njih revizori) a akt o sistematizaciji je predviđao 159 zaposlenih⁹. Situacija u vezi sa prostorom nije se promenila do maja 2011¹⁰.

Uprava za zajedničke poslove republičkih organa je renovirala i opremila kancelarijskim nameštajem i komunikacionom opremom pomenuti prostor, i osposobila internet mrežu na koju je povezala sve računare¹¹.

Prethodnih godina DRI je imala problem sa prijemom revizora zbog niskih plata, pa na konkursima nije bilo dovoljno kvalitetnih kandidata¹². U maju 2010. godine Skupština je prihvatila predlog DRI i izmenila Zakon, tako da su plate udvostručene¹³. Zakon¹⁴ propisuje da za vrhovnog državnog revizora može biti imenovano lice koje poseduje univerzitetsko obrazovanje i naziv ovlašćeni državni revizor, 10 godina radnog iskustva, od čega najmanje osam godina na poslovima koji su povezani sa nadležnostima Institucije. Po Zakonu, takođe, državni revizor i ovlašćeni državni revizor moraju da imaju sertifikat koju izdaje DRI, stručno znanje za obavljanje poslova revizije i odgovarajuće radno iskustvo¹⁵.

Program polaganja za sertifikate je donet i važi od 1. januara 2011. godine, tako da revizori imaju rok od 18 meseci¹⁶ da polože stručni ispit. Obuka za sertifikat obavlja se u okviru DRI. Pored toga zaposleni imaju mogućnosti dodatne obuke na seminarima koji se organizuju u okviru saradnje sa Generalnim državnim revizorom Norveške, po sporazumu koji važi od 2008. do 2013. godine¹⁷.

6 <http://www.ekapija.com/website/sr/page/194911>

7 Intervju sa potpredsednicom Saveta DRI Ljubicom Nedeljkić, januar 2011. godine

8 Intervju sa potpredsednicom Saveta DRI Ljubicom Nedeljkić, januar 2011. godine

9 Podaci dobijeni iz DRI, mart 2011.

10 http://www.dri.rs/images/pdf/informator_o_radu_2011_cir.pdf

11 Intervju sa potpredsednicom Saveta DRI Ljubicom Nedeljkić, januar 2011. godine

12 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/498471/Revizori+tra%C5%BEe+ve%C4%87e+plate.html>

13 Pre izmena plata državnog revizora bila je oko 500 evra, ovlašćenog državnog revizora 630, vrhovnog državnog revizora 750 i predsednika Saveta DRI 950 evra. Posle izmena plate su oko 1250 evra, 1.400 evra, 1.470 evra odnosno 1.820 evra, uz mogućnost da budu dodatno povećane za 30 odsto zbog posebnih složenosti u radu. Podaci dostavljeni iz DRI.

14 Zakon o DRI, član 27

15 Zakon o DRI, član 28

16 Zakon o DRI, član 62

17 Podaci iz intervju sa potpredsednicom Saveta DRI Ljubicom Nedeljkić, januar 2011. godine

Sredstva za rad Državne revizorske institucije obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije u okviru posebnog budžetskog razdela¹⁸. Predlog finansijskog plana DRI utvrđuje Savet DRI, i dostavlja ga Odboru Skupštine Srbije za finansije na saglasnost, posle čega ga dostavlja Ministarstvu finansija.¹⁹ DRI nije imala problema sa odobravanjem finansijskog plana za 2009, 2010. i 2011. godinu, odnosno skupštinski odbor i Ministarstvo finansija, kao ni parlament u toku procedure usvajanja budžeta Srbije, nisu menjali iznose utvrđene finansijskom planom DRI²⁰. U prvoj godini rada, 2008. godine, odobren je upola manji budžet od traženog (150 miliona dinara umesto 298 miliona dinara), ali tada ni taj iznos nije utrošen jer zbog neodgovarajućih uslova DRI nije zaposlila planirani broj ljudi²¹. Budžet DRI za 2011. godinu je 425 miliona dinara (4,05 milion evra) i značajno je veći nego budžet za 2010. godinu (155 miliona dinara – 1,48 miliona evra)²² jer se planira višestruko povećanje broja zaposlenih²³. Sa 38 broj zaposlenih u 2011. godini trebalo bi da se poveća na 155²⁴. Najveći problem sa kojim se DRI suočavala od osnivanja bio je problem smeštaja, odnosno prostorija. Prema Zakonu o DRI, poslovni prostor, opremu i sredstva neophodna za rad DRI obezbeđuje Vlada²⁵. Vlada još nije obezbedila prostorije. DRI je delimično rešila problem potpisujući sporazume sa Narodnom bankom Srbije, koja je obezbedila prostorije u Beogradu, Novom Sadu i Nišu, ukupne površine 519 metara kvadratnih.²⁶

Nezavisnost (propisi)

U kojoj meri postoji formalna operativna nezavisnost DRI?

Ocena: 75

DRI, koja je uspostavljena po Ustavu²⁷, poseduje formalne pretpostavke za nezavisnost u radu. Prema Zakonu o DRI, institucija je samostalan i nezavisan državni organ i akta kojima Institucija vrši svoju nadležnost revizije ne mogu biti predmet osporavanja pred sudovima i drugim državnim organima²⁸. I Ustav proklamuje princip samostalnosti DRI. Ustav takođe predviđa da DRI kontroliše izvršenje budžeta republike, pokrajine i lokalne samouprave²⁹.

Finansijska nezavisnost DRI ostvaruje se samostalnim upravljanjem budžetom i samostalnim donošenjem finansijskog plana na koji saglasnost daje skupštinski odbor, a odobrava ga Ministarstvo finansija, čime postaje deo budžeta Srbije³⁰. Poslovni prostor, opremu i sredstva neophodna za rad DRI obezbeđuje Vlada, a početak rada Institucije može biti finansiran iz sredstava donacija domaćeg pravnog lica koje nije subjekt revizije, kao i iz međunarodnih donacija koje su namenjene isključivo razvoju nezavisne revizije javnog sektora³¹.

Plan revizije za narednu godinu utvrđuje Savet DRI i druga državna tela ne mogu da utiču na taj program³². Zakon je propisao da DRI samostalno odlučuje o subjektima revizije, predmetu, obimu i vrsti revizije, vremenu početka i trajanja revizije, u okviru onoga što je Zakon propisao, a to je da program revizije obavezno obuhvata budžet Srbije, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja,

- 18 Zakon o DRI, član 51 http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?id=293&t=Z
- 19 Zakon o DRI, član 51
- 20 Podaci iz intervjua sa potpredsednicom Saveta DRI Ljubicom Nedeljković, januar 2011. godine.
- 21 Intervju sa potpredsednicom Saveta DRI Ljubicom Nedeljković, januar 2011. godine
- 22 <http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/zakoni.asp>
- 23 Podaci iz intervjua sa potpredsednicom Saveta DRI Ljubicom Nedeljković, januar 2011. godine
- 24 Intervju sa potpredsednicom Saveta DRI Ljubicom Nedeljković, januar 2011. godine
- 25 Zakon o DRI, član 51
- 26 Godišnji izveštaj o radu DRI 2010. stranice 24 i 25.
- 27 Ustav Srbije, član 92 i 96
- 28 Zakon o DRI, član 3
- 29 Zakon o DRI, član 3
- 30 Zakon o DRI, član 51
- 31 Zakon o DRI, član 51
- 32 Zakon o DRI, član 14 i 35, Poslovnik o radu DRI, član 10

odgovarajući broja jedinica lokalne samouprave, poslovanje Narodne banke Srbije koje se odnosi na korišćenje javnih sredstava, odgovarajući broj javnih preduzeća, privrednih društava i drugih pravnih lica koje je osnovao direktni odnosno indirektni korisnik javnih sredstava i kod kojih ima učešće u kapitalu odnosno upravljanju.³³

Nezavisnost DRI u definisanju njenih zadataka može dovesti do konflikta sa odredbama drugih zakona. To je bio slučaj sa Nacrtom zakona o finansiranju političkih aktivnosti koji je predviđao mogućnost da Agencija za borbu protiv korupcije zatraži od DRI da izvrši reviziju izveštaja političkih stranaka³⁴.

Izbor zaposlenih u DRI propisan je Zakonom o DRI, koji definiše opšte i stručne kriterijume i iskustvo, kao i Zakonom o državnim službenicima³⁵. Vrhovni državni revizori imenuju se na period od šest godina, godinu dana duže od mandata članova Saveta DRI. Vrhovni državni revizori mogu biti reizabrani, bez ograničenja broja mandata, dok članovi Saveta DRI mogu biti birani najviše dva puta³⁶. Ustav posebno ne propisuje nezavisnost članova Saveta DRI, izuzev što propisuje da je institucija kao takva samostalan državni organ³⁷. Članove Saveta DRI, među kojima je i predsednik Saveta DRI koji je ujedno predsednik DRI, bira Skupština Srbije³⁸, na predlog skupštinskog Odbora za finansije, na period od pet godina. Takav mandat, kao i činjenica da manje od 10% od ukupnog broja poslanika (20) mogu da pokrenu inicijativu za razrešenje članova Saveta DRI³⁹, smatraju se nekompatibilnim sa standardima INTOSAI o nezavisnosti institucija za reviziju u javnom sektoru⁴⁰.

Članovi Saveta biraju se većinom od ukupnog broja poslanika⁴¹. Prvobitno je zakon propisivao da se biraju većinom glasova poslanika prisutnih na sednici, ali je ta odredba promenjena 2007. godine, pre izbora prvog saziva Saveta⁴². Sadašnji način izbora u skladu je sa rešenjima koja se primenjuju u većini zemalja EU⁴³.

Kako bi se sprečio sukob interesa, članovi Saveta DRI imaju ograničenja po pitanju drugih aktivnosti – zabranjeno je obavljanje druge funkcije, a ograničene i plaćene i neplaćene aktivnosti⁴⁴. Postoje pravila i u vezi sa oglašavanjem sukoba interesa – član Saveta ne može da učestvuje i odlučuje u postupku revizije ako je bio angažovan od strane subjekta revizije ili radio poslove za subjekta, u periodu od prethodnih pet godina⁴⁵.

Za razrešenje predsednika i članova Saveta DRI potrebna je, kao i za izbor, većina od ukupnog broja narodnih poslanika⁴⁶. Razrešenje je moguće ako je član Saveta pravnosnažnom sudskom odlukom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci, ili za delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje funkcije, ako je pravnosnažnom sudskom odlukom lišen poslovne sposobnosti, ako prihvati posao ili funkciju koji su nespojivi sa funkcijom člana Saveta i ako ne postupa u skladu sa Ustavom i zakonom⁴⁷. Na zaposlene u DRI primenjuju se opšte odredbe Zakona o državnim službenicima i Zakona o radu.

33 Zakon o DRI, član 35

34 Nacrt zakona o finansiranju političkih aktivnosti, član 34.

35 Zakon o DRI, član 27,28, 31, 32 i 33, Zakon o državnim službenicima, član 36-43

36 Zakon o DRI, član 12-22

37 Ustav Srbije, član 96

38 Zakon o DRI, član 13-20

39 Zakon o DRI, član 23

40 Zasnovano na komentarima koje je na nacrt ove analize dostavila zamenica predsednika Saveta DRI Ljubica Nedeljković, mart 2011. Primenba je zasnovana na raspravama predstavnika DRI sa predstavnicima INTOSAI i SIGMA. DRI nema zvaničan stav o ovom pitanju.

41 Zakon o DRI, član 19

42 http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?id=398&t=Z

43 Ocena ekonomskog eksperta koji prati rad DRI

44 Zakon o DRI, član 17

45 Zakon o DRI, član 18

46 Zakon o DRI, član 23

47 Zakon o DRI, član 22

Članovi Saveta DRI uživaju imunitet tokom trajanja funkcije, odnosno član Saveta se „ne može pozvati na odgovornost za mišljenje koje je izneto u revizorskom izveštaju, a u postupku pokrenutom zbog kažnjivog dela učinjenog u vršenju svoje nadležnosti i ne može biti pritvoren bez odobrenja Skupštine“⁴⁸. Zakon ne propisuje imunitet po prestanku funkcije.

Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri je DRI u praksi nezavisna od spoljnog uplitanja u njen rad?

Oцена: 50

Državna revizorska institucija funkcioniše nezavisno od spoljnog mešanja a jedini problem koji ugrožava njen rad jeste nedostatak stalnog prostora za smeštaj, zbog čega je prinuđena da iznajmljuje prostorije od Narodne banke Srbije, koja je subjekt revizije DRI⁴⁹. Taj problem DRI ne doživljava kao pritisak vlasti na instituciju ili pokušaj ometanja njenog rada, već se ocenjuje da DRI „nije prioritet države“⁵⁰. Predsednik Saveta DRI Radoslav Sretenović ocenio je da je „odnos izvršne vlasti prema DRI nezadovoljavajući“ te da izvršna vlast „ne uvažava (DRI) na način koji je primeren njenom značaju“⁵¹. Mediji, stručnjaci i analitičari često su međutim, iznosili stav da država na taj način želi da oteža rad DRI i onemogući kontrolu javnih finansija⁵².

Nisu zabeleženi direktni pokušaji političkog uticaja na postavljenja i izbor članova Saveta DRI i zaposlenih, niti političke intervencije u aktivnosti DRI⁵³, ali su članove Saveta DRI skupštinskom Odboru za finansije (koji je formalni predlagač kandidata parlamentu) predlagale političke partije⁵⁴. Tako se u javnosti stekao utisak da su članovi Saveta, iako nisu članovi partija, predstavnici stranaka⁵⁵. Predsednik Saveta Radoslav Sretenović izjavio je da su članovi Saveta birani na predlog stranaka, jer Zakonom o DRI nije preciziran način izbora⁵⁶. Posle ostavke jednog od članova Saveta DRI, u septembru 2008. godine, novog kandidata za upražnjeno mesto predložila je ista partija koja je predložila i prethodnu članicu i ona je izabrana u maju 2009. godine.⁵⁷ Izbor je bio odložen za nekoliko meseci jer je na skupštinskom odboru otvorena rasprava o tome „da li u savetu treba da budu nestranačke ličnosti i stručnjaci ili ljudi koje predlažu partije“, ali je prevladao stav da kandidatkinja „nije stranačka ličnost, već treba da popuni mesto člana koji je prethodno takođe izabran na predlog stranke“⁵⁸.

Nisu zabeleženi slučajevi da su članovi Saveta DRI ili zaposleni u DRI bili politički angažovani ili da su obavljali poslove nedozvoljene zakonom ili bili na pozicijama koje bi mogle da ugroze nezavisnost institucije⁵⁹. Savet DRI radi u prvom sastavu, tako da nije bilo izbora novog predsednika, a ponovo je biran jedan od pet članova Saveta DRI, posle ostavke prvobitno izabranog člana. Nije bilo razrešenja niti otpuštanja revizora niti drugih zaposlenih u DRI⁶⁰.

48 Zakon o DRI, član 53

49 Podaci iz intervjua sa potpredsednicom Saveta DRI Ljubicom Nedeljković, januar 2011. godine

50 Podaci iz intervjua sa potpredsednicom Saveta DRI Ljubicom Nedeljković, januar 2011. godine

51 Magazin Bankar, 1. jun 2009.

52 http://www.cev.eu.com/read_more.php?newsid=236 http://www.transparentnost.org.rs/ts_mediji/stampa/2009/08AVGUST/06082009.htm

http://www.transparentnost.org.rs/ts_mediji/stampa/2009/06JUN/11062009.htm <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/221608/Tuzba-za-svskog-ministra-koji-krsi-zakon>

53 Tvrdnja potpredsednice Saveta DRI, januar 2011

54 Zakon o DRI, član 19

55 Mediji su o izabranim članovima Saveta izveštavali kao o „kadrovima“ stranaka. <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/22906/Drzavni-revizori-bez-uslova-za-rad->

56 „Članove Saveta su predložile stranke kao vrhunske poznavaoce poslova iz nadležnosti DRI. Mi smo profesionalan i nezavisan tim koji ima za cilj da izgradi prvu nezavisnu instituciju javnog sektora“, rekao je Sretenović za magazin Bankar, jun 2009.

57 <http://www.vesti.rs/Vesti/Odlozen-izbor-clana-Saveta-Drzavne-revizorske-institucije.html>

58 <http://www.vesti.rs/Vesti/Odlozen-izbor-clana-Saveta-Drzavne-revizorske-institucije.html>

59 Istraživanje za potrebe ove analize

60 Podaci iz intervjua sa potpredsednicom Saveta DRI Ljubicom Nedeljković, januar 2011. godine

Predsednik Saveta DRI u više navrata je eksplicitno naveo da nije bilo pritisaka iz Vlade Srbije u vezi sa revizijama koje je DRI obavljala⁶¹, iako je u javnosti bilo sumnje da je pritisak postojao, posebno nakon objavljivanja prvog izveštaja o reviziji krajem 2009. godine i podnošenja prekršajnih prijavi nekoliko meseci kasnije⁶².

61 <http://www.studiob.rs/info/vest.php?id=49430>

62 http://www.pressonline.rs/sr/vesti/vesti_dana/story/90472/Polako,+bi%C4%87e+i+ka%C5%BEjavanja.html

UPRAVLJANJE

Transparentnost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da javnost može da dobije relevantne informacije o relevantnim aktivnostima i odlukama DRI?

Ocena: 100

Propisi koji obezbeđuju da rad i aktivnosti DRI budu dostupni javnosti su sveobuhvatni. DRI je obavezna i da na svom sajtu objavi Informator o radu⁶³ i da redovno ažurira podatke u Informatoru. Informator, pored ostalog, mora da sadrži podatke o organizacionoj strukturi, opis nadležnosti, ovlašćenja i obaveza i opis postupanja u vezi sa tim, pravila u vezi sa javnošću rada, spisak najčešće traženih informacija od javnog značaja, podatke o prihodima i rashodima, o javnim nabavkama, podaci o isplaćenim platama, zaradama i drugim primanjima, o sredstvima rada o čuvanju nosača informacija, o vrstama informacija u posedu, vrstama informacija kojima državni organ omogućava pristup i informacije o podnošenju zahteva pristup informacijama⁶⁴.

Poslovnik o radu DRI propisuje da se saopštenje za javnost „objavljuje u sredstvima javnog informisanja koje odredi predsednik⁶⁵“ DRI.

Državna revizorska institucija obavezna je da objavi godišnji izveštaj o radu, koji podnosi skupštini⁶⁶. Čim se izveštaj podnese parlamentu, dostupan je javnosti. Godišnji izveštaj o radu sadrži podatke o izvršenju godišnjeg programa revizije, obezbeđenim i utrošenim sredstvima i završnom računu DRI, o radu Saveta DRI, o saradnji sa međunarodnim strukovnim i finansijskim institucijama, izboru konsultanata za obuku, obuci i ispitima za sticanje revizorskih zvanja⁶⁷. Rok za dostavljanje izveštaja o radu u protekloj godini je 31. mart tekuće godine⁶⁸.

Izveštaj o radu razmatra skupštinski Odbor za finansije, a zatim ga prosleđuje Skupštini s predlogom zaključka, odnosno preporuke. Skupština glasa o usvajanju godišnjeg izveštaja o radu, odnosno preporuka skupštinskog odbora⁶⁹.

Izveštaje o reviziji koje parlamentu podnosi DRI, takođe razmatra skupštinski Odbor za finansije. Odbor potom svoje stavove i preporuke u vidu izveštaja dostavlja Skupštini, koja odlučuje o predloženim preporukama, merama i rokovima za njihovo sprovođenje⁷⁰.

DRI skupštinskom odboru dostavlja i finansijski plan za narednu godinu, kako bi dobila saglasnost i uz tu saglasnost ga prosledila Ministarstvu finansija⁷¹.

63 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 39

64 Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/doc/bylaws-documents-/947-2010-09-22-09-11-08.html>

65 Poslovnik o radu DRI, član 48

66 Zakon o DRI, član 45

67 Poslovnik o radu DRI, član 45

68 Zakon o DRI, član 45

69 Poslovnik Skupštine Srbije, član 237 http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/poslovnik/poslovnik_9.asp

70 Zakon o DRI, član 48

71 Zakon o DRI, član 51

Transparentnost (praksa)

U kojoj meri su u praksi transparentni aktivnosti i odluke DRI?

Ocena: 50

DRI je značajno unapredila transparentnost svog rada tokom 2011. godine, uključujući objavljivanje Informatora o radu, relevantnih propisa i podzakonskih akata i izveštaja DRI na internet sajtu, koji je trenutno u "fazi testiranja"⁷². Ove informacije su sada na vreme dostupne javnosti i obezbeđuju odgovarajuće detalje o aktivnostima DRI. DRI navodi da u prethodnom periodu nije imala internet prezentaciju zbog nedostatka ljudstva⁷³.

Prema podacima iz godišnjeg izveštaja,⁷⁴ DRI je obezbedila transparentnost svog rada kroz saradnju predsednika Saveta DRI sa predstavnicima medija, kroz izjave i saopštenja. Na taj način javnost je informisana o uslovima u kojima DRI radi, aktivnostima na obezbeđivanju odgovarajućeg prostora, drugim uslovima neophodnim za funkcionisanje Institucije, planiranim programima rada i aktivnosti, nadležnostima po pitanju revizije, organizacionoj strukturi, dinamici zapošljavanja u sektorima revizije i ostalim službama kao i o drugim važnim pitanjima.

DRI je konferencijama za novinare predstavila javnosti izveštaje o izvršenim revizijama. Predsednik DRI je bio dostupan medijima za vreme skupštinske rasprave o izveštajima na sednici skupštinskog Odbora za finansije⁷⁵. Godišnji izveštaj o radu za 2009. i 2010. godinu sadrži detaljne podatke o sprovođenju godišnjeg plana revizije, obezbeđenim i utrošenim sredstvima i završnom računu DRI, sa detaljno razrađenim podacima o troškovima, izboru konsultanata za obuke i polaganju ispita za revizore⁷⁶. DRI je u 2009. i 2010. godini poštovala zakonsku obavezu o podnošenju godišnjeg izveštaja Odboru za finansije, do 31. marta⁷⁷. Odbor je izveštaj o radu za 2009. godinu razmatrao 11. maja 2010⁷⁸, a za 2010. godinu junu 2011. U julu 2011 Skupština je usvojila zaključak kojim prihvata godišnji izveštaj o radu DRI⁷⁹.

Izveštaj o reviziji budžeta za 2008. godinu dostavljen je Skupštini 27. novembra 2009. godine i potom predstavljen javnosti na konferenciji za novinare. Odbor je izveštaj razmatrao 7. decembra 2009. i predložio parlamentu da ga razmotri, kao i da razmotri izmene Zakona o DRI na osnovu zaključaka iz izveštaja⁸⁰. Parlament je izveštaj razmatrao 25. marta 2010. godine na sednici kojoj su prisustvovali predstavnici DRI i predstavnici Vlade, predvođeni premijerom. Izveštaj o reviziji budžeta za 2009. godinu je skupštinski odbor razmatrao na tri sednice, u decembru 2010. i januaru i februaru 2011. godine⁸¹. Ovaj izveštaj je predstavljen na konferenciji za novinare i objavljen na internet sajtu DRI na vreme, u decembru 2010⁸².

72 <http://www.dri.rs/>

73 Intervju sa potpredsednicom Saveta DRI, januar 2011.

74 Podaci dostavljeni TS

75 <http://www.naslovi.net/2009-12-02/rts/drzavni-revizor-brani-izvestaj/1434958> http://www.pressonline.rs/sr/vesti/vesti_dana/story/102144/Sretenovi%C4%87%3A+Ne%C4%87e+biti+krivi%C4%8Dnih+prijava.html <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/541051/Kontrola+javnih+nabavki.html?email=yes> <http://www.prva.rs/sr/vesti/ekonomija/story/3108/Na+javnim+nabavkama+gubitak+800+miliona+evra.html> http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/-SAI:-dve-presude-ministrima-nepravosnazne_223441.html <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/229574/Do-sredine-februara-izvestaj-o-reviziji-javnih-preduzeca>

76 Podaci dostavljeni TS

77 Zakon o DRI, član 45

78 http://www.parlament.gov.rs/content/lat/aktivnosti/skupstinske_detalji.asp?Id=2303&t=A

79 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2011/RS38-11.zip

80 <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.871.html>

81 http://www.parlament.gov.rs/%C5%A0ezdeset_%C4%8Detvrta_sednica_Odbora_za_finsije_.5056.941.html

82 <http://www.dri.rs/cir/revizije-o-reviziji/poslednji-revizorski-izvesta.html>

Odgovornost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da DRI izveštava i odgovara za svoje delovanje?

Ocena: 75

Državna revizorska institucija obavezna je da izveštava Skupštinu podnošenjem godišnjeg izveštaja o svom radu, posebnih izveštaja u toku godine, ako za time postoje potreba i izveštaja o reviziji završnog računa budžeta Republike, završnih računa finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i konsolidovanih finansijskih izveštaja Republike⁸³.

DRI je dužna da Skupštini Srbije, kao i skupštinama lokalnih vlasti, dostavi izveštaje o revizijama koje se odnose na subjekte u nadležnosti lokalnih vlasti⁸⁴.

Godišnji izveštaj o radu sadrži podatke o izvršenju godišnjeg programa revizije, obezbeđenim i utrošenim sredstvima i završnom računu DRI, o radu Saveta DRI, o saradnji sa međunarodnim strukovnim i finansijskim institucijama, izboru konsultanata za obuku, obuci i ispitima za sticanje revizorskih zvanja⁸⁵.

DRI može tokom godine da podnese posebne izveštaje o važnim ili hitnim pitanjima, u slučajevima kada, prema mišljenju Saveta DRI, ne treba čekati do podnošenja redovnog izveštaja⁸⁶. DRI je obavezna i da na zahtev parlamenta dostavi informaciju i podatke koje skupština zatraži⁸⁷. Izveštaje razmatra skupštinski Odbor za finansije koji potom parlamentu prosleđuje svoj stav i predlog zaključaka. Parlament odlučuje o predloženim preporukama, merama i rokovima za njihovu primenu⁸⁸. Rok za dostavljanje izveštaja o radu u protekloj godini je 31. mart tekuće godine⁸⁹.

DRI skupštinskom Odboru za finansije dostavlja i finansijski plan, kako bi ga, uz saglasnost Odbora, prosledio Ministarstvu finansija⁹⁰. Rokovi za dostavljanje finansijskog plana propisani su Zakonom o budžetskom sistemu, odnosno Memorandumom o budžetu. Rok za dostavljanje finansijskog plana Ministarstvu finansija je 1. septembar.⁹¹

Problem u vezi sa odgovornošću jeste činjenica da DRI ne vrši reviziju sopstvenog završnog računa, odnosno sopstvenog finansijskog poslovanja. Podaci o završnom računu deo su godišnjeg izveštaja o radu DRI⁹². Ne postoji obaveza da se revizija završnog računa izvrši, ali Skupština može, posebnim aktom, reviziju završnog računa DRI da poveri preduzeću za reviziju, u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji⁹³.

Upravni organi čiji je rad revidirala DRI ne mogu osporavati ili se žaliti na konačni izveštaj. U samom procesu revizije imaju priliku da ospore preliminarne nalaze i nacrt izveštaja. Primedbe upućuju DRI⁹⁴.

83 Zakon o DRI, član 43
84 Zakon o DRI, član 44
85 Poslovnik o radu DRI, član 45
86 Zakon o DRI, član 46
87 Zakon o DRI, član 46
88 Zakon o DRI, član 48
89 Zakon o DRI, član 45
90 Zakon o DRI, član 51
91 Zakon o budžetskom sistemu, član 37 i 78
92 Poslovnik o radu DRI, član 9
93 Zakon o DRI, član 52
94 Zakon o DRI, član 39

Odgovornost (praksa)

U kojoj meri DRI u praksi mora da izveštava i snosi odgovornost za svoje postupanje?

Ocena: 75

Državna revizorska institucija redovno podnosi parlamentu godišnji izveštaj o radu, koji sadrži informacije o obavljenim revizijama, obezbeđenom i utrošenom novcu i završnom računu DRI, o radu Saveta DRI, o saradnji sa međunarodnim strukovnim i finansijskim institucijama, izboru konsultanata za obuku, obuci i ispitima za sticanje revizorskih zvanja i drugim aktivnostima DRI. Skupštinski Odbor za finansije usvojio je izveštaj o radu za 2009. i 2010. Izveštaj je poslanicima predstavio predsednik Saveta DRI.

Odbor je, međutim, malo pažnje posvetio izveštaju, odnosno nije se bavio njime detaljnije⁹⁵. U godišnjem izveštaju o radu za 2009. godinu izneti su detaljni podaci o prihodima i rashodima DRI, sa obrazloženjima svih stavki u troškovima⁹⁶.

Zakon o DRI ostavlja mogućnost da Skupština Srbije zatraži da nezavisna revizorska firma uradi reviziju završnog računa DRI, ali se to do sada nije dešavalo. U praksi bi takvu inicijativu trebalo da pokrene Odbor za finansije Skupštine Srbije⁹⁷.

Integritet (propisi)

U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet DRI?

Ocena: 100

Državni revizori i zaposleni dužni su da poštuju i primenjuju Etički kodeks DRI⁹⁸, kao i Etički kodeks INTOSAI⁹⁹. To znači obavezu poštovanja etičkih načela, pravila ponašanja i profesionalnih standarda koji podrazumevaju integritet, poštenje, nezavisnost, objektivnost, nepristrasnost, političku neutralnost, sprečavanje sukoba interesa, poverljivost informacija, kompetentnost i profesionalno ponašanje. Za kršenje kodeksa propisana je „odgovornost u skladu sa zakonom“, bez preciziranja značenja te odredbe, a za tumačenje odredbi kodeksa zadužen je Savet DRI¹⁰⁰.

Pojedina pravila sprečavanja sukoba interesa regulisana su Zakonom o DRI¹⁰¹. Tako za člana Saveta DRI ne može biti izabrana osoba koja je u dve godine pre izbora bila član organa Vlade¹⁰².

Funkcija člana Saveta, vrhovnog državnog revizora, ovlašćenog državnog revizora i revizora nije spojiva sa funkcijom u državnom organu, u organima lokalne vlasti i funkcijom u političkim strankama ili sindikatima, nije spojiva sa radom u državnom organu, organu lokalne vlasti ili kod nosioca javnih ovlašćenja, sa članstvom u organu upravljanja ili nadzora privrednog društva, javnog preduzeća, fonda, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja ili drugog pravnog lica sa učešćem državnog kapitala. Član Saveta DRI i revizor ne može imati svojinski udeo u pravnim licima koja su u nadležnosti DRI, niti može obavljati druge poslove koji bi mogli negativno da utiču na njegovu samostalnost, nepristrasnost i društveni ugled kao i na poverenje i ugled DRI¹⁰³.

95 <http://www.parlament.rs> zapisnik 74. sednice Odbora za finansije

96 <http://dri.rs/cir/dokumenti.html>

97 Istraživanje za potrebe ove analize, Zakon o DRI, član 52

98 http://www.dri.rs/images/pdf/dokumenti/kodeks/Eticki_kodeks_DRI.pdf

99 Etički kodeks Međunarodne organizacije državnih revizorskih institucija (INTOSAI) <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1codethaudstande.pdf> Veći deo Kodeksa DRI je identičan sa Etičkim kodeksom INTOSAI

100 Etički kodeks DRI, član 27 i 28

101 Zakon o DRI, član 16

102 Zakon o DRI, član 16

103 Zakon o DRI, član 17, 30

Članovi Saveta i revizori podležu obavezama i zabranama iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, kojim je regulisan položaj javnih funkcionera, odnosno zabrani obavljanja drugih funkcija i delatnosti. Tim Zakonom su regulisana i pitanja sukoba interesa¹⁰⁴. Na članove Saveta DRI se primenjuju i odredbe o poklonima kojima je javnom funkcioneru zabranjeno da primi poklon u vezi sa funkcijom koju obavlja, izuzev prigodnog i protokolarnog, i po kome se i takvi pokloni evidentiraju, a funkcioner prigodni poklon može da zadrži samo ako je vrednosti manje od 15 evra. DRI je u obavezi da vodi evidenciju poklona koje primaju članovi Saveta i da kopiju evidencije poklona za prethodnu godinu do 31. marta tekuće godine dostavi Agenciji za borbu protiv korupcije¹⁰⁵.

Članovi Saveta DRI obavezni su da prijave imovinu Agenciji za borbu protiv korupcije i deo tih podataka je javan¹⁰⁶. Oni su dužni da promene imovine i prihoda prijavljuju i dve godine po prestanku funkcije¹⁰⁷. U tom periodu članovi Saveta i revizori su dužni i da zatraže saglasnost Agencije za borbu protiv korupcije ukoliko žele da zasnuju radni odnos, odnosno poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnosti u vezi sa funkcijom koju ju su vršili¹⁰⁸.

Zabranjeno je da članovi Saveta i revizori međusobno budu srodnici ili bračni drugovi¹⁰⁹. Član Saveta i revizor ne može učestvovati i odlučivati u postupku revizije, ako je bio radno angažovan kod lica koje je predmet revizije ili je obavljao određene poslove za račun subjekta revizije, u period od pet godina od prestanka tog angažovanja¹¹⁰.

Propisano je i da su podaci dobijeni u reviziji službena tajna i mogu se koristiti samo pri izradi izveštaja, a članovi Saveta, zaposleni i spoljni stručnjaci koje je DRI eventualno angažovala dužni su da čuvaju te podatke i nakon isteka zaposlenja odnosno angažovanja¹¹¹.

Integritet (praksa)

U kojoj meri je u praksi obezbeđen integritet DRI?

Ocena: 100

U DRI nije bilo postupaka zbog kršenja etičkog kodeksa¹¹². Mediji takođe nisu zabeležili postupke revizora ili članova Saveta DRI koji bi mogli da ukažu na kršenje normi iz Zakona o DRI i Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije¹¹³. Agencija za borbu protiv korupcije nije donela bilo kakve mere protiv članova Saveta DRI ili revizora¹¹⁴. Zaposleni u DRI ne prolaze posebnu obuku o pitanjima integriteta, ali se svi upoznaju sa Etičkim kodeksom i obavezom njegove primene. Obuka za dobijanje sertifikata, koja je počela u januaru 2011. godine ima deo posvećen pitanjima integriteta¹¹⁵. Iako su posle prvog izveštaja, o reviziji budžeta za 2008. godinu, koji je DRI objavila u decembru 2009. godine, pojedini ministri izražavali nezadovoljstvo, integritet članova Saveta DRI i revizora nije javno dovođen u pitanje¹¹⁶.

104 <http://www.acas.rs/en/zakoni-i-drugi-propisi/the-mayor/law-on-agency.html>

105 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 39-42

106 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 43-47

107 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 44

108 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 38

109 Zakon o DRI, član 18

110 Zakon o DRI, član 18, 30

111 Poslovnik o radu DRI, član 49 i Zakon o DRI, član 42

112 Intervju sa potpredsednicom Saveta DRI, januar 2011.

113 Pres kliping

114 Podaci iz Agencije za borbu protiv korupcije, januar 2011.

115 Podaci iz intervju sa potpredsednicom Saveta DRI, januar 2011.

116 <http://www.naslovi.net/2009-12-04/mondo/ministri-razlicito-o-trosenju-budzeta-u-2008/1438740>

ULOGA

Efikasna finansijska revizija (propisi i praksa)

U kojoj meri DRI obezbeđuje efektivnu reviziju javnih troškova?

Ocena: 25

Revizije koje sprovodi DRI su redovne i pravovremene, ali su dometi revizije javnih troškova koje sprovedu ograničeni pre svega ljudskim kapacitetima kojima DRI raspolaže, odnosno nedovoljnim brojem revizora¹¹⁷. DRI proverava pravilnost poslovanja, a ne svrsishodnost trošenja novca, ali i izveštajima o pravilnosti trošenja nedostaje odgovarajuća “dubina” i obuhvatnost”, odnosno ograničeni su na manji broj revidiranih subjekata¹¹⁸. Izveštaji o pravilnosti trošenja novca su zbog toga neodgovarajući po pitanju “dubine” i “sveobuhvatnosti”¹¹⁹.

DRI po zakonu¹²⁰ može da obavlja reviziju primanja i izdataka u skladu sa propisima o budžetskom sistemu i propisima o javnim prihodima i rashodima, finansijskih izveštaja, finansijskih transakcija, obračuna, analiza i drugih evidencija i informacija subjekata revizije, pravilnosti poslovanja subjekata revizije u skladu sa propisima i ovlašćenjima, svrsishodnosti raspolaganja javnim sredstvima u celosti ili u određenom delu, sistema finansijskog upravljanja i kontrole budžetskog sistema i sistema ostalih organa i organizacija koje su subjekt revizije, sistema internih kontrola, interne revizije, računovodstvenih i finansijskih postupaka kod subjekata revizije, akata i radnji subjekata revizije koje proizvode ili mogu proizvesti finansijske efekte na primanja i izdatke, imovinu, zaduživanje kao i na svrsishodnu upotrebu sredstava kojima raspolažu subjekti revizije, te pravilnosti rada organa rukovođenja i upravljanja¹²¹.

Državna revizorska institucija od osnivanja je obavila dve revizije završnih budžeta Srbija – za 2008.¹²² i za 2009.¹²³ godinu. U reviziji budžeta za 2008. godinu nije dato mišljenje zbog, pored ostalih razloga¹²⁴, nedovoljnog broja revizora, zbog čega je proveravan mali uzorak. Umesto toga, DRI je “skrenula pažnju” na činjenice utvrđene revizijom¹²⁵. Izveštaj je otkrio da DRI nije koristila sve nadležnosti koje joj daje zakon. Izveštaj je pokrio pitanja u vezi sa računovodstvenim sistemom, postojanjem unutrašnjih kontrola, internih revizora korisnika budžeta, rada Trezora, nedostatka evidencije državne imovine i ugovora koje su zaključivali ministri¹²⁶.

U reviziji budžeta za 2009. godinu, promenjena je metodologija rada DRI¹²⁷, pa su revizori krenuli od finansijskih izveštaja korisnika budžeta¹²⁸, ka završnom računu budžeta. Kontrola budžeta za 2009. obuhvatila je oko 70 odsto budžetskih izdataka a kontrolisani su Uprava za trezor, Narodna banka Srbije u delu koji se odnosi na raspolaganje budžetom, kao i sedam ministarstava - finansija,

117 Izjava potpredsednice Saveta DRI, mart 2011.

118 <http://dri.rs/cir/revizije-o-reviziji/poslednji-revizorski-izvesta.html>

119 Ocena iz intervju sa ekonomskim ekspertom koji prati rad DRI

120 Zakon o DRI, član 9

121 Zakon o DRI, član 9

122 http://www.dri.rs/images/pdf/revizija/izv_o_reviziji_zr_budzeta_rs_za_08.pdf

123 <http://www.dri.rs/images/pdf/revizija/izvestaj2009-1.pdf>

124 Drugi razlozi su nepostojanje sistema interne kontrole i interne revizije kod budžetskih korisnika, činjenica da revizija nije vršena do 2007. godine, da DRI nije prisustvovala popisu sredstava u svojini Srbije na dan 31. 12. 2008. godine, da DRI nije mogla da utvrdi na koji način budžetski korisnici popisuju nefinansijsku imovinu i kako usklađuju stvarno stanje sa knjigovodstvenim i jer DRI nije mogla da potvrdi da su promene nefinansijske imovine iz bilansa stanja usklađene sa novčanim tokovima vezanim za te promene prikazanim u drugim finansijskim izveštajima završnog računa

125 <http://dri.rs/cir/revizije-o-reviziji/poslednji-revizorski-izvesta.html>

126 <http://dri.rs/cir/revizije-o-reviziji/poslednji-revizorski-izvesta.html>

127 Podaci iz intervju sa potpredsednicom Saveta DRI, januar 2011.

128 Sedam ministarstava, Uprave za trezor i izveštaja o poslovanju Narodne banke u delu koji se odnosi na poslovanje sa državnim budžetom

prosvete, rada i socijalne politike, poljoprivrede, infrastrukture, nauke i omladine i sporta. DRI je pozitivno ocenila samo finansijske izveštaje Narodne banke Srbije, s tim što je preporučeno da se otklone manji nedostaci¹²⁹. Zbog nedovoljnog broja revizora urađena je samo revizija pravilnosti poslovanja, odnosno zakonitosti i regularnosti trošenja novca i obračuna, ali ne i revizija svrsishodnosti, odnosno provera da li su sredstva upotrebljena u skladu sa načelima ekonomičnosti, efikasnosti, efektivnosti i u skladu sa planiranim ciljevima¹³⁰. U 2011. godini počinje obuka revizora za tu vrstu provere, a najavljeno je da bi revizija svrsishodnosti poslovanja mogla da počne 2013. godine¹³¹.

DRI je načinila napredak u drugoj reviziji, pokrivši veći obim javnih izdataka¹³². Izveštaj je otkrio i napredak u nekoliko kontrolisanih oblasti. Na primer, među 18 kontrolisanih subjekata u 2008. godini¹³³ samo sedam je imalo internu reviziju i samo pet je izradilo izveštaje o internoj reviziji i dostavilo ih Centralnoj jedinici za harmonizaciju u propisanom roku. Naredne godine, deset od 19 korisnika je imalo internu reviziju¹³⁴. DRI je ukazala i na nepravilnosti u radu interne revizije u pojedinim ministarstvima, a u zajedničkom zaključku navela da "interna revizija nije organizovana na odgovarajući i pouzdan način, kako bi omogućila doslednu primenu zakona i poštovanje pravila interne kontrole"¹³⁵. S druge strane, nepravilnosti u pojedinim oblastima, kao što su javne nabavke, ponavljale su se i u 2009. godini¹³⁶. Oba izveštaja, o reviziji budžeta za 2008 i 2009. godinu dostavljena su parlamentu¹³⁷.

Kako bi se ostvario veći uticaj na kontrolu javnih troškova, očekuje se da DRI počne redovnu reviziju javnih preduzeća, posebno javnih nabavki koje sprovode javna preduzeća. Između marta i avgusta 2011. godine, DRI je objavila pet izveštaja o reviziji javnih preduzeća i najavila pokretanje procedura za sankcionisanje propusta¹³⁸. DRI je najavila i da će u 2011. godini, pored revizije završnog računa budžeta Srbije i Narodne banke Srbije izvršiti i reviziju pojedinih lokalnih samouprava i fondova za socijalno osiguranje¹³⁹.

Kvalitet rada DRI po objavljivanju prvog izveštaja o reviziji, osporavali su pojedini revidirani subjekti, tvrdeći da DRI nije na odgovarajući način tumačila i primenila zakon¹⁴⁰. Slične tvrdnje iznela je i direktorka Agencije za borbu protiv korupcije¹⁴¹, a indirektno i prekršajni sudovi koji u pojedinim slučajevima nisu doneli presude okrivljenim zvaničnicima¹⁴². U celini, međutim, rad DRI se može oceniti kao dobar, ali nedovoljan, zbog obima i dubine, da bi se obezbedio odgovarajući nivo delotvornosti revizije srpskih javnih finansija¹⁴³. Za ovo ne treba kriviti samo DRI već i slabosti u drugim mehanizmima za nadzor u oblasti javnih finansija¹⁴⁴.

129 <http://dri.rs/images/pdf/revizija/izvestaj2009-1.pdf>

130 <http://dri.rs/cir/revizije-o-reviziji/poslednji-revizorski-izvesta.html>

131 Intervju sa potpredsednicom Saveta DRI, januar 2011. godine

132 <http://www.SAI.rs/images/pdf/revizija/izvestaj2009-1.pdf>

133 17 ministarstava i BIA

134 <http://www.SAI.rs/images/pdf/revizija/izvestaj2009-1.pdf>

135 <http://www.SAI.rs/images/pdf/revizija/izvestaj2009-1.pdf>

136 <http://www.SAI.rs/images/pdf/revizija/izvestaj2009-1.pdf>

137 http://www.parlament.gov.rs/Dan_za_odgovaranje_na_poslani%C4%8Dka_pitanja_u_vezi_sa_aktuelnom_temom.4474.941.html

138 <http://www.dri.rs/poslednji-revizorski-izvesta.html>

139 Podaci iz intervju sa potpredsednicom Saveta DRI, januar 2011.

140 <http://www.naslovi.net/2009-12-01/borba/ministarstvo-rada-negiralo-navode-u-izvestaju-dri/1432480>

141 http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/markovic:-mnogo-propusta-u-izvestaju-revizora_169523.html

142 <http://www.kurir-info.rs/vesti/voja-brajovic-osudjen-sloba-milosavljevic-oslobodjen-84277.php>

143 Ocena iz intervju sa ekonomskim ekspertom koji prati rad DRI.

144 Ocena iz intervju sa ekonomskim ekspertom koji prati rad DRI.

Otkrivanje i sankcionisanje prekršaja (propisi i praksa)

Da li DRI otkriva i istražuje prekršaje koje čine nosioci javnih funkcija?

Ocena: 75

DRI ima ovlašćenje da pristupi svim evidencijama finansijskog upravljanja, uključujući i dokumenta sa oznakom tajnosti¹⁴⁵. Subjekti revizije obavezni su da revizorima stave na raspolaganje sve tražene podatke i dokumenta, uključujući i poverljive podatke i dokumenta koji su neophodni za planiranje i izvršenje revizije¹⁴⁶.

Kada DRI utvrdi da subjekt revizije nije otklonio nepravilnosti koje su uočene, a ukoliko je reč o težem obliku kršenja obaveze dobrog poslovanja, DRI o tome obaveštava parlament, upućuje poziv za razrešenje odgovornog lica i o tome obaveštava javnost¹⁴⁷. DRI ima mogućnost i obavezu da sudu podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno krivičnu prijavu, ako u postupku revizije otkrije materijalno značajne radnje koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja odnosno krivičnog dela¹⁴⁸. DRI je dužna da obavesti javnog pravobranioca o slučajevima kada je radnjom subjekta revizije, odnosno pravnog lica koje posluje sa subjektom revizije, naneta šteta javnoj imovini¹⁴⁹.

DRI se u praksi o svim nepravilnostima otkrivenim tokom dve revizije koje su do sada sprovedene, konsultovala sa javnim pravobraniocem¹⁵⁰. Posle sprovedene revizije završnog računa budžeta za 2008. godinu DRI je podnela prekršajne prijave protiv 11 tadašnjih i bivših ministara, četvero državnih sekretara i još četvero državnih funkcionera¹⁵¹ i time je pokazala da poseduje političku moć, snagu i nezavisnost da identifikuje odgovornosti zvaničnika¹⁵². Zahtevi za razrešenje odgovornih lica nisu podnošeni. Od 19 prekršajnih prijava podnetih Prekršajnom sudu, jedna je rešena i na prvostepeno rešenje kojim je aktuelni ministar kažnjen sa 50.000 dinara (oko 500 evra) podneta je žalba i drugostepeni postupak je u toku. Prekršaji za koje se terete ministri su: odobravanje plaćanja bez knjigovodstvene dokumentacije, nenamensko plaćanje ugostiteljskih usluga, isplate po ugovoru bez dokaza da je posao izvršen, odobravanje plaćanja izdataka koji nisu odobreni budžetom i sprovođenje javne nabavke usluga mimo Zakona o javnim nabavkama¹⁵³.

Predsednik DRI najavio je u januaru 2011. godine da će uskoro biti podnete prijave i zbog nepravilnosti uočenih u reviziji završnog računa budžeta za 2009. godinu, naglasivši da ovog puta ima osnova i za krivične prijave¹⁵⁴.

U februaru 2011. podneto je 12 prekršajnih prijava protiv tri ministra i 11 drugih funkcionera zbog nepravilnosti otkrivenih u reviziji budžeta za 2009. godinu. U avgustu 2011. DRI je podnela prvu krivičnu prijavu, protiv direktora lokalnog javnog preduzeća u Nišu¹⁵⁵.

Posle revizije budžeta za 2008. i 2009. godinu, DRI nije podnosila krivične prijave. Na osnovu nalaza iz revizije, grupa nevladinih organizacija koje se zalažu za veću transparentnost u planiranju i trošenju budžeta, podnela je krivične prijave protiv četiri ministra i jednog državnog sekretara¹⁵⁶. Iz tužilaštva nije bilo reakcije.

145 Zakon o DRI, član 36 i Zakon o tajnosti podatka, član 38

146 Zakon o DRI, član 36

147 Zakon o DRI, član 40

148 Zakon o DRI, član 41

149 Zakon o DRI, član 41

150 Podaci iz intervjua sa potpredsednicom Saveta DRI

151 2008. godina je bila izborna pa je obuhvaćen rad sadašnjih i bivših ministara

152 Ocena iz intervjua sa ekonomskim ekspertom koji prati rad DRI

153 Podaci iz intervjua sa potpredsednicom Saveta DRI

154 <http://www.vesti.rs/Vesti/Uskoro-prekršajne-prijave-ima-osnova-i-za-krivicne-2.html>

155 <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/270332/DRI-podnela-krivicnu-prijavu-protiv-rukovodilaca-Mediane>

156 http://www.nadzor.org.rs/krivicne_prijave_protiv_ministara_lat.htm

Postoji nekoliko problema u vezi sa mehanizmima za sankcionisanje vezanim za delovanje DRI. Kao prvo, to je činjenica da tužilaštva nemaju praksu da postupaju na osnovu izveštaja o reviziji nakon što ih DRI objavi (odnosno da sama tužilaštva utvrde da li ima elemenata krivične odgovornosti, pored prekršajne odgovornosti)¹⁵⁷ dok sama DRI nema dovoljno kapaciteta da ustanovi *dolus* odgovorne osobe, što je neophodan element za krivično gonjenje¹⁵⁸. Drugi problem je period zastarevanja za pokretanje prekršajnog postupka (jedna godina), zbog čega DRI nije mogla da podnese prijave za utvrđene neregularnosti u više procesa javnih nabavki¹⁵⁹. Konačno, postoji problem, za koji nije odgovorna DRI, što u Srbiji nema institucije koja bi mogla da sprovede *ad hoc* kontrolu sumnjivih transakcija¹⁶⁰, a DRI radi na osnovu ranije utvrđenog godišnjeg plana.

Unapređenje upravljanja finansijama (propisi i praksa)

U kojoj meri je DRI efikasna u unapređenju načina na koji Vlada upravlja finansijama?

Ocena: 50

Dometi u unapređenju finansijskog menadžmenta Vlade ograničeni su koliko je ograničena i sama revizija, odnosno njena dubina i obuhvatnost. Dobar deo razloga leži u ograničenim ljudskim kapacitetima DRI¹⁶¹. Postupak revizije predviđa raspravu o nacrtu izveštaja revizije u kome predstavnik revidiranog subjekta može osporavati nalaze revizora kroz objašnjenja i dodatne dokaze, dok na predlog izveštaja, koji usvaja Savet DRI, subjekt revizije može uložiti prigovor Savetu¹⁶². Konačni izveštaj dostavlja se revidiranom subjektu i odgovornom licu u revidiranom subjektu u periodu na koji se revizija odnosi (npr. sadašnjem i bivšem ministru)¹⁶³. Ukoliko su revizijom utvrđene nepravilnosti, koje tokom trajanja procesa nisu otklonjene, subjekat revizije dužan je da u roku od 30 do 90 dana od dobijanja izveštaja DRI podnese izveštaj o njihovom otklanjanju¹⁶⁴. U slučaju da nepravilnosti nisu otklonjene ni nakon toga, i ako je reč o težem kršenju obaveze dobrog poslovanja, DRI upućuje poziv za razrešenje odgovornog lica i o tome obaveštava javnost¹⁶⁵. Posle revizije završnog računa za 2008. godinu nisu preduzimate takve mere.

U izveštaju o reviziji završnog računa budžeta za 2008. godinu, nije bilo zbirnih preporuka za postupanje u revidiranim subjektima. Tokom revizije završnog računa budžeta za 2009. godinu nisu pojedinačno analizirani nalazi iz izveštaja za prethodnu godinu, odnosno nije proveravano da li su otklonjene nepravilnosti¹⁶⁶, ali se poređenjem izveštaja može uočiti da je u pojedinim oblastima ostvaren napredak (formiranje internih kontrola i interne revizije kod korisnika javnih sredstava) ali i da se propusti, posebno u oblasti kršenja Zakon a o javnim nabavkama ponavljaju¹⁶⁷.

Predsednik Saveta DRI na predstavljanju izveštaja o reviziji budžeta za 2009. godinu izjavio je da je rezultati revizije "nisu toliko zabrinjavajući", ali da budžetski korisnici nisu pravili samo računovodstvene greške već su kršili propise¹⁶⁸. On je tada saopštio i da su rezultati revizije smanjenje budžetskog deficita za 4,2 milijarde (dinara) i ispravljanje nepravilnosti u toku same kontrole raspolaganja budžetskim novcem¹⁶⁹.

157 Intervju sa zamenikom tužioca u Beogradu, jul 2011.

158 Intervju sa zamenikom tužioca u Beogradu, jul 2011.

159 Intervju sa zamenikom tužioca u Beogradu, jul 2011.

160 Ocena iz intervju sa ekonomskim ekspertom koji prati rad DRI

161 Ocena iz intervju sa ekonomskim ekspertom koji prati rad DRI

162 Zakon o DRI, član 38 i 39

163 Zakon o DRI, član 39

164 Zakon o DRI, član 40

165 Zakon o DRI, član 39

166 Prema navodima potpredsednice Saveta DRI razlog je nedostatak ljudskih kapaciteta

167 Istraživanje za potrebe ove analize

168 http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2010&mm=12&dd=16&nav_id=479841

169 http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2010&mm=12&dd=16&nav_id=479841

U izveštaju o reviziji završnog računa budžeta za 2009. godinu dato je 16 preporuka korisnicima budžeta, u rasponu od pojedinačnih (kao što je preporuka Ministarstvu finansija da u Glavnoj knjizi Trezora iskaže stanje Fonda revolving kredita), pa do preporuka o uvođenju interne kontrole i interne revizije i usklađivanje pojedinih zakona i propisa, koji se odnose na veći broj subjekata.

S obzirom na to da je reč o prvom paketu preporuka i da su objavljene 16. decembra 2010. godine¹⁷⁰, u ovom trenutku nemoguće je ustanoviti koliko će DRI insistirati na njihovoj primeni, proveravati da li su primenjene i koliko će se Vlada pridržavati preporuka, niti koliko će parlament nadzirati čitav taj proces.

170 http://www.parlament.gov.rs/%C5%A0ezdeset_%C4%8Detvrta_sednica_Odbora_za_finansije_5056.941.html

DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

Ključni nalazi i preporuke

Državna revizorska institucija ni posle tri godine rada nema rešen problem trajnog smeštaja, nema dovoljno ljudi i zbog toga u ograničenom obimu vrši reviziju završnih računa budžeta i finansijskih izveštaja budžetskih korisnika. Dosadašnje revizije nisu uključivale najznačajniji vid kontrole – proveru svrsishodnosti trošenja novca, a revizije i godišnji izveštaji ne uključuju sistemске preporuke za unapređenje rada u oblastima kojima se DRI bavi.

1. Trajno rešiti problem prostorija za rad DRI;
2. Izmenama pravilnika o sistematizaciji DRI povećati broj revizora kako bi se mogle proveriti sve sumnje prijavljene Instituciji;
3. Uključiti reviziju finansiranja političkih partija u obavezni program revizije DRI i utvrditi obim te revizije, tako da se ne preklapa sa kontrolom koju sprovodi Agencija za borbu protiv korupcije, ali na način da su svi bitni aspekti finansiranja partija pokriveni;
4. Što pre uključiti planiranje javnih nabavki u program revizije;
5. Jačati internu reviziju i budžetsku inspekciju, kako bi se DRI fokusirala na pitanje svrsishodnosti javnih rashoda;
6. Uvesti praksu da DRI podnosi prekršajne prijave čim utvrdi prekršaje, odnosno pre nego što podnese izveštaj o reviziji;
7. Uvesti proveru regularnosti i svrsishodnosti javnih nabavki u obavezni program godišnje revizije koju sprovodi DRI;
8. Ustanoviti mehanizam preko kojeg će građani DRI prijavljivati nepravilnosti i utvrditi precizne kriterijume na osnovu kojih DRI sačinjava godišnji plan revizije, uključujući izjašnjenje da li su proverene prijave koje su primljene od građana ili drugih institucija (UJN, Agencija za borbu protiv korupcije).



AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Agencija za borbu protiv korupcije je počela da radi 2010. i suočena je sa nedostatkom resursa i političkim opstrukcijama, a zakonska ovlašćenja za ispunjenje pojedinih zadataka su se pokazala kao nedovoljna. Agencija je imala uspeha u obezbeđivanju da veći broj javnih funkcionera podnese izveštaj o imovini, ali je kontrola izveštaja vršena u malom broju slučajeva. Još uvek nije bilo kontrole finansijskih izveštaja stranaka. Agencija je aktivno uključena u izradu nove Strategije za borbu protiv korupcije.

AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Ukupna ocena stuba: 60

	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 69/100	Resursi	75	50
	Nezavisnost	100	50
Upravljanje 54/100	Transparentnost	75	25
	Odgovornost	75	50
	Integritet	50	50
Uloga 58/100	Prevenција	75	
	Edukacija	75	
	Istraga	25	

Struktura: Agencija za borbu protiv korupcije osnovana je Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji je parlament usvojio oktobra 2008. godine¹. Agencija ima nadležnosti u oblasti prevencije i edukacije, dok su represivne nadležnosti u rukama policije i tužilaštva. Agencija je počela da radi 1. januara 2010. godine kada je počela primena Zakona i preuzela je poslove i stručne službe Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa. Zakon je, pored ostalog, u nadležnost Agencije stavio oblast rešavanja o sukobu interesa, kontrolu finansiranja stranaka i izbornih kampanja, nadzor nad sprovođenjem Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za sprovođenje Strategije². Agencija može pokretati inicijative za izmene propisa u oblasti borbe protiv korupcije. Agencija takođe vodi registar funkcionera, registar imovine i prihoda funkcionera i druge registre, uvodi i primenjuje programe edukacije u vezi sa korupcijom i izdaje smernice za razvoj planova integriteta u javnom i privatnom sektoru. Agencijom rukovodi direktor, koga bira Odbor Agencije na javnom konkursu (prvi direktor izabran u julu 2009. godine)³. Članove odbora Agencije bira Narodna skupština (prvi sastav izabran u aprilu 2009. godine) na predlog devet predlagača – Administrativnog odbora Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Vrhovnog kasacionog suda, Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja zajedničkim dogovorom, Socijalno-ekonomskog saveta, Advokatske komore Srbije i novinskih udruženja, zajedničkim dogovorom⁴. Agencija ima četiri sektora – Sektor za prevenciju, Sektor za operativne poslove, Sektor za opšte poslove i Sektor za međunarodnu saradnju.

1 <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-11-juna-2008.1526.html>

2 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 5

3 ZAKON O AGENCIJI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE, ČLAN 15

4 ZAKON O AGENCIJI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE, ČLAN 9

NALAZI

KAPACITET

Resursi (propisi)

U kojoj meri propisi omogućavaju da Agencija dobije adekvatne resurse za obavljanje poslova iz njene nadležnosti?

Ocena: 75

Kao i drugi korisnici budžeta, Agencija sačinjava svoj finansijski plan, koji potom može da izmeni Ministarstvo finansija⁵. Predlog budžeta Agencije, kao zasebno poglavlje, postaje deo predloga budžeta Srbije koji utvrđuje Vlada i prosleđuje Skupštini na usvajanje. U parlamentu ovaj predlog može biti izmenjen amandmanima koje podnose poslanici. Nema formalne, zakonske niti sistemske garancije da predlog budžeta koji sastavi Agencija neće biti izmenjen od strane Ministarstva finansija, Vlade ili Skupštine. Agencija, pored sredstava dodeljenih iz budžeta može raspolagati sredstvima iz donacija po konkretnim projektima kao i sopstvenim prihodima od aktivnosti, kao što je, na primer, izrada planova integriteta u privatnom, komercijalnom sektoru⁶. Agencija samostalno raspolaže sredstvima iz budžeta i sopstvenih prihoda⁷.

Agencija je imala probleme sa zapošljavanjem ljudi u stručnoj službi jer su Zakonom o državnim službenicima postavljene kvote u zavisnosti od ranga zaposlenih, što je onemogućavalo zapošljavanje dovoljnog broja visoko kvalifikovanih i iskusnih osoba. Ovaj problem je rešen u skladu sa Vladinim aktom koji navodi na koja tela se ovo ograničenje odnosi, odnosno kroz zauzimanje stava da se ne odnosi na Agenciju⁸.

Resursi (praksa)

U kojoj meri Agencija u praksi može sa resursima koji joj stoje na raspolaganju da ostvari svoje zadatke?

Ocena: 50

Resursi koji su na raspolaganju Agenciji nisu dovoljni za ispunjavanje svih njenih zadataka. Budžet koji je Agencija tražila za 2010. godinu, u iznosu od oko 160 miliona dinara (1,6 miliona evra) prihvaćen je u Ministarstvu finansija, Vladi Srbije i parlamentu bez bilo kakvih izmena⁹. Postojali su problemi sa budžetom za 2009. godinu, koja je bila pripremna godina, vreme konstituisanja Agencije i izbora Odbora i direktora, kao i nesporednosti nakon objavljivanja Memoranduma o budžetu za 2010. godinu, ali su oni verovatno bili više rezultat neažurnog rada u državnim organima nego namere da se onemogući rad Agencije¹⁰. Mnogo je teže naći opravdanje za propust iz 2010. godine, kada je Ministarstvo uputstvo za izradu nacrtu budžeta za 2011. godinu poslalo nepostojećem Republičkom odboru za rešavanje o sukobu interesa umesto Agenciji, koja je preuzela nadležnosti Republičkog odbora¹¹.

5 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 3, Zakon o budžetskom sistemu, članovi 28, 31 i 37

6 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 3

7 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 3

8 Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010.

9 Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010.

10 Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010.

11 Ministarstvo je poslalo Uputstvo za izradu budžeta za 2011 nepostojećem Odboru <http://acas.rs/en/aktuelnosti/191-saopstenje-povodom-uputstva-za-pripremu-budzeta.html>

U 2010. godini izmenjen je Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta tako da se, umesto 60 službenika, predviđa da u stručnim službama Agencije radi 90 osoba¹². I pored toga planirani budžet za 2011. godinu povećan je samo oko 1,5 odsto, s obzirom da je deo znatni budžeta iz 2010. godine bio planiran i potrošen na početno opremanje agencije, nabavku tehničkih sredstava, opreme i softvera. U januaru 2011. Agencija je imala 54 zaposlena i taj broj nije dovoljan za obavljanje svih aktivnosti¹³. Nemoguće je predvideti da li će 90 zaposlenih biti dovoljno, odnosno da li je Agencija planirala dobro potrebe za ljudskim resursima jer neki aspekti njenog rada još nisu u potpunosti ostvareni u praksi. Problem sa zapošljavanjem dodatnog broja ljudi bio je posledica nedostatka prostora za rad u privremenim prostorijama u kojima se Agencija nalazi od osnivanja¹⁴. Prostor nasleđen od Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa dodatno je proširen ustupanjem prostorija Ministarstva pravde, ali rekonstrukcija zgrade u kojoj bi trebalo da bude trajno sedište Agencije kasni¹⁵. Dodatno proširenje u privremenom smeštaju je usporeno zbog, kako ocenjuju u Agenciji, „inertnosti državnih organa“¹⁶.

Konačno, problem u zapošljavanju jeste i nedovoljan izbor kvalitetnih kandidata na konkursu. Na poslednji konkurs, raspisan u oktobru 2010. godine za pet radnih mesta, javilo se 18 kandidata, a primljeno je troje koji su zadovoljili standarde Agencije¹⁷.

Za zapošljavanje u Agenciji raspisuju se javni konkursi. Kandidati, koji su ispunjavali zahteve propisane sistematizacijom radnih mesta, što uključuje odgovarajuća akademska zvanja i radna iskustva, prolazili su razgovor sa konkursnom komisijom, dodatno testiranje i razgovore sa direktorima sektora i direktorom Agencije¹⁸. Ti razgovori, prema navodima predstavnika Agencije¹⁹, uključuju i proveru etičkih normi kandidata. Među formalnim zahtevima za prijem jeste i dokaz da kandidat nije osuđivan²⁰. Zaposleni u Agenciji se dodatno usavršavaju na kursovima namenjenim za zaposlene u državnim organima, na kursovima i seminarima koje organizuju međunarodne i domaće organizacije. Od februara do novembra 2010. godine održano je 10 obuka svih zaposlenih o antikorupcijskim temama i oblastima borbe protiv korupcije iz nadležnosti Agencije i pet sesija treninga iz oblasti komunikacionih veština za sve zaposlene²¹. Pored ostalog, pet zaposlenih učestvovalo je u SAD u tronedeljnom programu „Efikasno sprovođenje zakona o sukobu interesa“, dvoje na tronedeljnom univerzitetskom kursu iz oblasti borbe protiv korupcije na Univerzitetu u Hong Kongu, jedan zaposleni stekao je sertifikat na kursu „Integrity Manager“, koji u oblasti antikorupcije organizuju ReSPA, EIPA i DBB Akademije²². Planom za 2011. godinu predviđeno je 30 jednodnevnih seminara za zaposlene koje će organizovati Odsek Agencije za programe obuke²³.

Nezavisnost (propisi)

U kojoj meri je Agencija nezavisna po propisima?

Ocena: 100

Agencija je nezavisan i samostalan državni organ, uspostavljen Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije²⁴. Za svoj rad odgovara Skupštini Srbije. Mehanizam izbora članova Odbora i direktora štiti Agenciju od direktnog političkog uticaja. Članove odbora Agencije bira Narodna skupština na predlog devet predlagača – Administrativnog odbora Skupštine Srbije, predsednika Republike,

- | | |
|----|--|
| 12 | Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010. |
| 13 | Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010, Informator o radu Agencije za borbu protiv korupcije, januar 2011 |
| 14 | Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010. |
| 15 | Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010. |
| 16 | Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010. |
| 17 | Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010. |
| 18 | Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010. |
| 19 | Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010. |
| 20 | Zakon o državnim službenicima, član 45 |
| 21 | Podaci odseka Agencije za obuku i obrazovanje |
| 22 | Podaci odseka Agencije za obuku i obrazovanje |
| 23 | PODACI ODSEKA AGENCIJE ZA OBUKU I OBRAZOVANJE |
| 24 | Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 3 |

Vlade, Vrhovnog kasacionog suda, Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja zajedničkim dogovorom, Socijalno-ekonomskog saveta, Advokatske komore Srbije i novinskih udruženja, zajedničkim dogovorom. Eventualni politički uticaj je dodatno umanjen mogućnošću da svaki predlagač predloži samo jednog kandidata²⁵. Međutim, najmanje tri predlagača su evidentno politička tela²⁶.

Politika se ne može direktno mešati u razrešenje direktora Agencije²⁷. Odbor bira direktora na javnom konkursu i samo ga članovi Odbora mogu ga razrešiti ako nesavesno vrši funkciju, ako postane član političke stranke, narušava ugled ili političku nepristrasnost Agencije, ako bude osuđen za krivično delo koje ga čini nedostojnim funkcije ili ako se utvrdi da je povredio Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Člana Odbora Agencije može razrešiti Skupština²⁸, ali samo na predlog Odbora. Prema Zakonu²⁹, član Odbora se razrešava ako nesavesno vrši funkciju člana Odbora Agencije, ako postane član političke stranke, odnosno političkog subjekta, narušava ugled ili političku nepristrasnost Agencije, ako bude osuđen za krivično delo koje ga čini nedostojnim funkcije člana Odbora Agencije ili ako se utvrdi da je povredio Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije. Postupak u kome se utvrđuje da li postoje razlozi za razrešenje člana Odbora Agencije vodi Odbor Agencije. Postupak se pokreće na predlog predsednika Odbora Agencije, najmanje tri člana Odbora, direktora Agencije, kao i predlagača tog člana Odbora Agencije. Odluku o razrešenju, na predlog Odbora Agencije, donosi Narodna skupština³⁰.

Za izbor direktora Agencije Zakon propisuje formalne uslove, uključujući i to da ne sme biti član političke partije, dok Odbor, odnosno konkursna komisija koju čine članovi Odbora procenjuje stručnost³¹. Na istovetan način Agencija sprovodi konkurse i zapošljavana u stručnim službama, kao i za pomoćnike direktora. Članovi Odbora biraju se na period od četiri godine, ista osoba može biti birana dva puta, dok se direktor bira na pet godina³². Agencija ima i zamenika direktora koga bira direktor sa liste tri kandidata, koju utvrdi Odbor Agencije posle sprovedenog javnog konkursa. Sa prestankom mandata direktora, prestaje i mandat zamenika³³. Ostali zaposleni su državni službenici i mogu biti otpušteni samo u skladu sa Zakonom o radu i Zakonom o državnim službenicima³⁴.

Nezavisnost (praksa)

U kojoj je meri Agencija nezavisna u praksi?

Ocena: 50

Rad Agencije posredno zavisi od partija koje mogu da izmene Zakon po kome je osnovana i po kome radi, kao i zbog činjenice da je usmerena da sa njima saraduje na izradi novog zakona o finansiranju stranaka i drugim zakonskim reformama³⁵. Tokom prve godine delovanja Agencije javio se snažan otpor funkcionera zbog obaveze iz Zakona da se odreknu višestrukih funkcija. Agencija

25 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 3, 6-10

26 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 9

27 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 13

28 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 13.

29 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 13.

30 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 20

31 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 16, 17

32 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 10

33 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 21

34 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 23, 24

35 Intervju sa predsednikom Odbora Agencije, Čedomirom Čupićem, januar 2011.

nije pristala, i pored snažnog javnog pritiska predstavnika vladajućih partija³⁶, da zauzme stav po kome bi funkcionerima direktno izabranim na izborima bilo dozvoljeno do isteka mandata da zadrže više funkcija, pa je u parlamentu izmenjen zakon kako bi im se to omogućilo. Tu izmenu, iako su za nju glasali svi poslanici vladajućih stranaka navodno nisu podržali Vlada niti nadležno Ministarstvo pravde³⁷. Agencija je podnela zahtev Ustavnom sudu da tu izmenu proglasi naustavnom³⁸. Sukob sa poslanicima stvorio je imidž da Agencija deluje nezavisno od političkog upliva³⁹.

Zaposleni u Agenciji su raspoređeni u skladu sa sistematizacijom i tokom prve godine rada nije bilo slučajeva premeštanja ili otpuštanja⁴⁰.

Agencija nema istražna ovlašćenja, izuzev u domenu provere imovinskih karti funkcionera, izveštaja o finansiranju stranaka i izbornih kampanja i drugih izveštaja koji joj se podnose, što spada u kontrolnu funkciju, i u toj oblasti saraduje sa nadležnim organima⁴¹. Agencija saraduje sa drugim organima i u oblasti predstavljanja građana, gde je moguće da se pojedini slučajevi prosleđuju policiji ili tužilaštvu koji su nadležni za dalje postupanje. Ni ti podaci za prvu godinu rada još nisu dostupni⁴².

Direktora Agencije bira Odbor Agencije na javnom konkursu. Komisija, sastavljena od članova Odbora, razgovarala je sa svim kandidatima koji su ispunili formalne uslove, propisane zakonom, predložila odboru pet kandidata sa kojima je ceo Odbor obavio razgovor, posle čega je jednoglasno izabrana prva direktorka⁴³.

36 <http://www.naslovi.net/2010-07-30/vecernje-novosti/tadic-potpisao-agencija-najavljuje-zalbu/1888797> http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?ld=937&t=Z

37 Izjava ministarke Snežane Malović, novinska agencija Beta, 21.7. 2010 .

38 http://acas.rs/sr_lat/aktuelnosti/190-predlog-za-ocenu-ustavnosti.html

39 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/200751/Cupic-Vlast-se-dogovorila-da-zadrzi-fotelje>

40 Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010.

41 Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010.

42 Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010.

43 Intervju sa predsednikom Odbora Agencije, Čedomirom Čupićem, januar 2011.

UPRAVLJANJE

Transparentnost (propisi)

U kojoj meri propisi obezbeđuju da javnost dobije relevantne informacije o aktivnostima i procesu donošenja odluka u Agenciji?

Ocena: 75

Agencija ima obavezu, po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, da sačini i redovno dopunjava informator o radu⁴⁴. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije propisuje da postupak u kome se utvrđuje da li je funkcioner povredio odredbe tog zakona nije javan⁴⁵.

Prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, međutim, Agencija je dužna da dostavi podatke po zahtevu za pristup informacija, uključujući i podatke o postupcima koje vodi, ukoliko to ne ugrožava samu proveru. Zakon o slobodnom pristupu informacijama propisuje da se informacije dostavljaju u roku od 15 dana. Agencija objavljuje godišnji izveštaj. Prvi izveštaj je objavljen na vreme, u martu 2011⁴⁶. Postoje i druge informacije koje su javne – delovi registara i evidencija koje Agencija vodi – registar javnih funkcionera, registar imovine, evidencija pravnih lica u kojima funkcioneri poseduju udeo ili akcije u iznosu većem od 20%, katalog poklona i godišnji izveštaji o finansiranju političkih stranaka⁴⁷.

Transparentnost (praksa)

U kojoj meri su javnosti dostupni podaci o aktivnostima i procesu donošenja odluka u Agenciji?

Ocena: 25

Agencija je tokom 2010. godine imala pet zahteva za pristup informacija od javnog značaja, od čega je na četiri dat odgovor⁴⁸. Održano je 10 konferencija za novinare, a direktor i predstavnici Odbora Agencije dali su oko 110 intervjuua i izjava o aktivnostima Agencije⁴⁹. Informator o radu je objavljen na sajtu Agencije u januaru 2011. U novembru 2010. su saopšteni podaci o broju pokrenutih postupaka protiv funkcionera, izrečenih mera i podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. U martu 2011. Agencija je podnela parlamentu godišnji izveštaj i objavila ga na svom sajtu. Agencija je na sajtu objavila sve informacije koje u skladu sa zakonom treba da budu javno objavljene⁵⁰.

Agencija je, međutim, objavila informacije o javnim funkcionerima sa zakašnjenjem. Prvobitno objavljivanje izvoda iz registra o imovini i prihoda funkcionerima, desilo se, umesto do 31. januara 2010, nekoliko meseci kasnije (i objavljeni su podaci za oko 700 najviših od ukupno 14.000 funkcionera koji su podneli izveštaje)⁵¹. Ovaj registar se postepeno popunjava i trenutno je u njemu oko 2.700 funkcionera⁵². U celini, bilo je mnogo sumnji u javnosti u vezi sa tačnošću podataka, kao i zbog činjenice da nisu javno objavljeni podaci o imovini članova porodice funkcionera (zakonom nije pro-

44 <http://www.poverenik.rs/sr/pravni-okvir-pi/podzakonski-akti.html>

45 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 50

46 http://www.acas.rs/sr_lat/component/content/član/37/229.html

47 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 47 i 68

48 Podaci koje je dostavila služba Agencije za odnose sa javnošću

49 Podaci koje je dostavila služba Agencije za odnose sa javnošću

50 www.acas.rs, http://www.acas.rs/sr_lat/component/content/član/37/229.html

51 Istraživanje za potrebe NIS, www.acas.rs

52 http://acas.rs/sr_cir/aktuelnosti/199.html

pisano javno objavljivanje)⁵³. Zakon propisuje ograničen javni pristup podacima o imovini⁵⁴. Pored toga, Agencija je na restriktivan način tumačila odredbe člana 47. Zakona, odnosno javno objavljuje samo podatak da li funkcioner ima štednju u banci, bez podataka o iznosu, dok Zakon navodi da su, pored ostalih, javni podaci koji se odnose na “štedne uloge, bez navođenja banke i broja računa”⁵⁵.

Agencija je prvi registar javnih funkcionera objavila u novembru 2010⁵⁶. Do marta 2011. u registru je bilo oko 7.000 javnih funkcionera⁵⁷. Evidencija pravnih lica u vlasništvu funkcionera nije objavljena na sajtu, ali je dostupna na zahtev. Zakon ne precizira da li bi ova evidencija trebalo da bude objavljena na sajtu⁵⁸. Kada se objavljuju informacije o predmetima u kojima se postupa u Agenciji ili drugim organima, ne objavljuju se imena, što je u skladu sa zakonom. S druge strane, nema zakonskog ograničenja da Agencija objavi imena onih protiv kojih su pokrenuti prekršajni postupci.

Odgovornost (propisi)

U kojoj meri odredbe propisa obezbeđuju da Agencija podnosi izveštaje i da bude odgovorna za svoje postupanje?

Ocena: 75

Agencija podnosi godišnji izveštaj o radu Narodnoj skupštini, najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu⁵⁹. Agencija može da podnosi i vanredne izveštaje, na zahtev Skupštine, ali i po sopstvenoj inicijativi⁶⁰. Taj izveštaj se dostavlja i Vladi Srbije⁶¹. Izveštaj usvaja Odbor Agencije i dostavlja ga parlamentu. Izveštaj postaje javan nakon što ga usvoji Odbor⁶². Agencija nema istražna ovlašćenja u punom smislu reči, ali sprovodi postupke kontrole o čemu izveštava u okviru godišnjeg izveštaja o radu⁶³. Odbor Agencije usvaja Izveštaj o utrošenim sredstvima i taj izveštaj tada postaje javan⁶⁴. Ne postoji obaveza nezavisne finansijske revizije, ali je Agencija subjekat kontrole Državne revizorske institucije, kao i drugi državni organi⁶⁵.

Postoji mogućnost sudske zaštite od odluka koje donosi Agencija. Agencija donosi mere u slučaju povrede zakona dvostepeno – u prvom stepenu odlučuje direktor, a o žalbi odlučuje Odbor Agencije⁶⁶. Protiv odluke Odbora moguće je pokrenuti upravni spor⁶⁷. Ovo se odnosi na slučajeve kada Agencija utvrđuje da li je funkcioner povredio odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i da li mu se može izreći mera. U drugim slučajevima, kada Agencija, na primer, utvrđuje povredu propisa o finansiranju političkih stranaka, da li ima elementa prekršajne odgovornosti, Agencija ne donosi formalnu odluku, te shodno tome nema pravnog leka⁶⁸. Agencija ne izriče prekršajne niti krivične sankcije propisane zakonom, već podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka prekršajnim sudovima, odnosno krivične prijave javnom tužilaštvu⁶⁹.

53 http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2010&mm=06&dd=12&nav_id=438246

<http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/60007/Ko-skriva-imovinu--5-godina-zatvora>

54 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 46, 47

55 http://acas.rs/sr_cir/aktuelnosti/199.html Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 47

56 http://acas.rs/images/stories/Registar_funkcionera.pdf

57 http://www.acas.rs/sr_cir/aktuelnosti/233-saopstenje-5-april.html

58 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 36, 68 i Podaci koje je dostavila služba Agencije za odnose sa javnošću

59 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 26

60 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 26

61 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 26

62 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 7, http://www.acas.rs/sr_lat/component/content/član/37/229.html

63 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 5

64 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 7

65 Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji

66 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 51-53

67 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 50-53

68 Zakon o finansiranju političkih stranaka, član 18

69 Na osnovu Zakona o prekršajima i Zakona o krivičnom postupku

Agencija je obavezna, prema zakonu⁷⁰, da obezbedi zaštitu ličnih podataka kada obaveštava javnost o radu. Takođe, prilikom obaveštavanja javnosti, odnosno odgovaranja na predstavke Agencija mora izostaviti informacije čije bi objavljivanje moglo da ugrozi vođenje zakonom propisanog postupka, privatnost lica ili drugim zakonom zaštićeni interes⁷¹. Za štetu koju Agencija učini funkcioneru, povezanom licu, odnosno drugom licu i organu zbog kršenja ovih odredbi Agencija odgovara u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi⁷².

Ne postoji civilna kontrola rada jer Agencija nema istražne nadležnosti. Nema odredbi za zaštitu uzbunjivača koji prijave nepravilnosti u Agenciji.

Odgovornost (praksa)

U kojoj meri Agencija u praksi izveštava i odgovara za svoje aktivnosti?

Ocena: 50

Zbog složene strukture Agencije, postoji nekoliko nivoa odgovornosti – zaposlenih direktoru, direktora Odboru i odgovornost Agencije Skupštini⁷³.

Odbor Agencije nije primio zvanične niti nezvanične izveštaje direktora u vezi sa odgovornošću zaposlenih. Direktor redovno izveštava Odbor o aktivnostima Agencije, ali Odbor nije tražio bilo kakve posebne izveštaje⁷⁴. Organizacione jedinice podnose redovne izveštaje o radu direktoru, izveštaji se arhiviraju i Agencija sačinjava zbirni izveštaj o radu⁷⁵. Godišnji izveštaj, koji se podnosi parlamentu, je dostupan javnosti. Jasno je predstavljen i detaljan⁷⁶. Nema posebnih odredbi za zaštitu uzbunjivača u Agenciji, a do sada nisu zabeleženi slučajevi prijavljivanja nepravilnosti. Protiv odluka Agencije pokrenuta su tri upravna spora pred sudom, ali oni još nisu okončani⁷⁷.

Integritet (propisi)

U kojoj meri u propisima postoje mehanizmi koji bi obezbedili integritet funkcionera i zaposlenih u Agenciji?

Ocena: 50

Za članove Odbora, direktora i druge funkcionere u Agenciji primenjuju se isti mehanizmi zaštite integriteta kao i za sve druge javne funkcionere⁷⁸. Proveru integriteta, međutim, sprovodi organi Agencije, a ne neko spoljno telo⁷⁹.

Mehanizmi zaštite integriteta i neke odredbe Kodeksa ponašanja, kao što su odredbe o poklonima i sukobu interesa su regulisane Zakonom o državnim službenicima⁸⁰. Poseban Kodeks ponašanja koji bi važio za Agenciju još uvek nije donet⁸¹. Na državne službenike ne mogu se primeniti propisi

70 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 70, 71

71 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 69, 70

72 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 71

73 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 3, 7, 15, 23 i 24

74 Intervju sa članom odbora Agencije, Zlatkom Minićem, februar 2011

75 Izveštaj za prvu godinu je bio u pripremi. Intervju sa predstavnicima Agencije, novembar 2010

76 http://www.acas.rs/images/stories/Godisnji_izvestaj_o_radu_Agencije_-_25_mart_2011.pdf

77 Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010.

78 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 8, 16 i 24

79 Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010.

80 Zakon o državnim službenicima, članovi 25-31

81 Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010.

o zapošljavanju po prestanku rada u Agenciji zbog zakonskih i ustavnih ograničenja i te odredbe mogu se odnositi samo na javne funkcionere⁸². Prema navodima predstavnika Agencije⁸³, prilikom zapošljavanja službenika, u razgovoru sa kandidatima, posebna pažnja se obraća na pitanja integriteta.

Integritet (praksa)

U kojem obimu je integritet funkcionera i zaposlenih u Agenciji obezbeđen u praksi?

Ocena: 50

Do sada nije pokrenut nijedan postupak povezan sa integritetom zvaničnika Agencije⁸⁴. Nekoliko članova Odbora koji su imali više javnih funkcija podneli su ostavke na druge funkcije⁸⁵. U javnosti, pa čak i u skupštinskoj debati, postavljano je pitanje da li su neke funkcije odnosno poslovi koje obavljaju članovi Odbora u sukobu interesa, kao što su delovanje kao advokat i kao član Odbora, ili kao što je istovremeno predavanje na privatnom i državnom univerzitetu, ali je Odbor zaključio da to nije sukob interesa⁸⁶.

Nije bilo slučajeva kršenja etičkih odredbi definisanih Zakonom o državnim službenicima. Za zaposlene se organizuje obuka o pitanjima integriteta⁸⁷. U celini, rano je da bi se izvodio zaključak o integritetu zaposlenih u Agenciji. Deluje da bi najveći izazov moglo biti postupanje sa "osetljivim" podacima, kao što su informacije o imovini javnih funkcionera koji se ne objavljuju, informacije o predstavkama građana i druge informacije o predmetima koji su u toku pred Agencijom⁸⁸.

82 Zakon o državnim službenicima, član 31, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 36

83 INTERVJU SA PREDSTAVNICIMA AGENCIJE, 15.11.2010.

84 Podaci dostavljeni od strane predstavnika Agencije. Nema javno dostupnih podataka o bilo kojem slučaju ove vrste.

85 Intervju sa predsednikom Odbora Agencije, Čedomirom Čupićem, januar 2011.

86 http://otvoreniparlament.rs/page/9/?s=odbora+agencije+za+borbu+protiv+korupcije&post_type=post&submit=Pretraga

87 Podatke o edukaciji dostavio je odsek Agencije zadužen za obuke

88 Intervju sa članom odbora Agencije, Zlatkom Minićem, februar 2011

ULOGA

Prevenција (propisi i praksa)

Koliko se Agencija angažuje u preventivnim antikorupcijskim aktivnostima?

Ocena: 75

Jedna od glavnih nadležnosti Agencije jeste preventivna delatnost⁸⁹. U Agenciji postoje četiri sektora i jedan od njih je Sektor za poslove prevencije, u okviru kojeg deluju Odsek za programe obuke, Odsek za planove integriteta, Odsek za sprovođenje Strategije (Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije), Grupa za istraživanje, odnose sa medijima i civilnim društvom, kao i Odeljenje za rešavanje o sukobu interesa⁹⁰. Odsek za programe obuke ima nadležnost za pripremu i sprovođenje programa obuke na temu prevencije korupcije, a kao ciljne grupe obuka određeni su zaposleni u Agenciji, državni organi i organizacije, teritorijalna autonomija i lokalna samouprava, javne službe i druga pravna lica, novinari, učenici osnovnih i srednjih škola i studenti⁹¹.

Odsek za planove integriteta formuliše smernice za izradu planova integriteta onih subjekata koji su Zakonom o Agenciji obavezni da planove izrade i primene. Odsek je dužan i da prati donošenje i sprovođenje, planova integriteta. U oktobru 2010. godine izrađene su smernice za izradu planova integriteta a prema planu rada Agencije za 2011. godinu, do novembra 2011. godine trebalo bi da budu izrađeni planovi integriteta⁹².

Odsek za sprovođenje Strategije i propise nadzire sprovođenje Strategije, Akcionog plana i sektorskih akcionih planova kroz analizu i davanje mišljenja u vezi sa njihovim sprovođenjem. Nalazi i preporuke koji se odnose na sprovođenje ova dva dokumenta predstavljaju bitan segment godišnjeg izveštaja koji Agencija podnosi Narodnoj skupštini⁹³.

U skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije⁹⁴ svi državni organi i organizacije dužne su da na zahtev Agencije dostave tražene informacije i dokumenta, na osnovu kojih Odsek prati, analizira i daje smernice za primenu i izmenu Akcionog plana. U toku je priprema predloga za izmenu Akcionog plana⁹⁵ čije sprovođenje nije praćeno od 2007. godine do formiranja Agencije. Međutim, napredak na ovom polju i dalje u mnogome zavisi od saradnje drugih institucija u dostavljanju informacija Agenciji, a ta saradnja ne postoji uvek⁹⁶.

Praćenje propisa i njihova analiza u pogledu usklađenosti i konzistentnosti sa stanovišta borbe protiv korupcije je takođe posao ovog Odseka. Odsek je, prema navodima predstavnika Agencije⁹⁷, analizirao zakone i te aktivnosti će biti obuhvaćene godišnjim izveštajem koji se priprema. Agencija, prema Zakonu, daje inicijative za izmenu i donošenje propisa u oblasti borbe protiv korupcije. Međutim, Agencija nije reagovala na nacрте zakona u pripremi ili na odredbe postojećih zakona sve do početka 2011, ako se izuzmu reakcije u vezi sa izmenama samog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o finansiranju političkih stranaka.

U 2011 Agencija je naznačila da neke odredbe Zakona o planiranju i izgradnji mogu voditi u ko-

89 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Član 5

90 http://acas.rs/sr_cir/o-agenciji/nadleznosti/sektora.html

91 http://acas.rs/sr_cir/o-agenciji/nadleznosti/sektora.html

92 Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010.

93 Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010.

94 Član 62

95 Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010.

96 http://www.acas.rs/images/stories/Aneks_1_-_Izvestaj_o_sprovođenju_Strategije_i_Akcionog_plana-Spojen_sa_naslovnom.pdf

97 Intervju sa predstavnicima Agencije, 15.11.2010.

rupciju⁹⁸. Agencija je takođe najavila da proverava postupak u vezi sa dodelom invalidskih penzija nakon što su mediji izneli sumnje na korupciju u toj oblasti⁹⁹. Tokom 2010. godine Agencija je učestvovala u pripremi izmena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, ali je usaglašeni tekst izmenjen u parlamentu amandmanom, tako da je Agencija pred Ustavnim sudom pokrenula postupak za utvrđivanje ustavnosti te izmene¹⁰⁰. Agencija je imala predstavnike u radnoj grupi koja je pripremila nacrt novog Zakona o finansiranju političkih subjekata¹⁰¹. Agencija je, takođe, nadležna da prati i organizuje koordinaciju državnih organa u vezi sa borbom protiv korupcije¹⁰². U praksi ta oblast rada nije adekvatno pokrivena. Kada je ministarka pravde, u maju 2011, imenovana od strane Vlade za koordinatora Vladinih aktivnosti u borbi protiv korupcije, mediji su izveštavali kao da je reč o imenovanju „nacionalnog koordinatora borbe protiv korupcije“¹⁰³. Agencija je reagovala mlako, „pozdravljajući“ ovo imenovanje „koordinatora organa državne uprave“, ne pominjući opšte da je Agencija po Zakonu, nacionalni koordinatorski organ za sve državne organe¹⁰⁴.

Agencija prima i odgovara na zahteve za mišljenja i savete koje dobija od javnosti ili drugih državnih organa, uglavnom u vezi sa sprovođenjem Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i antikorupcijskom strategijom. Ona je i Zakonom ovlašćena da daje takva mišljenja¹⁰⁵. Od aprila do novembra 2010, Agencija je dala ukupno 216 mišljenja o primeni Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije¹⁰⁶.

Edukacija (propisi i praksa)

U kojoj meri se Agencija angažuje u edukativnim aktivnostima na polju borbe protiv korupcije?

Ocena: 75

Agencija je aktivna u oblasti edukacije o borbi protiv korupcije. Ona je edukovala javne funkcionere i javne službenike, a saradivala je i sa organizacijama civilnog društva. Od decembra 2009. godine do novembra 2010. godine Agencija je organizovala 27 edukativnih seminara u 12 gradova Srbije, namenjenih funkcionerima i javnosti (mediji, civilni sektor). Na seminarima su funkcioneri upoznati sa početkom primene Zakona, obavezama koje na osnovu njega imaju, dok su javnosti predstavljene teme kao što su: korupcija uopšte, ingerencije Agencije, obaveza funkcionera da prijave imovinu, sukob interesa, evidentiranje poklona, primena Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije¹⁰⁷. U maju je u Beogradu organizovana obuka za novinare o osnovnim antikorupcijskim temama iz nadležnosti Agencije, ustrojstvu i načinu funkcionisanja Agencije. U saradnji sa Misijom OEBS takva obuka za medije iz tri grada u Srbiji zakazana je za decembar 2010. godine u Novom Pazaru¹⁰⁸. Agencija je pred početak svog rada, u decembru 2009. godine, izdala letak o prijavljivanju imovine funkcionera. U septembru 2010. godine raspisan je konkurs za učenike osnovnih i srednjih škola za literarni rad, likovni rad, amatersku fotografiju ili kratki film i slogan na temu borbe protiv korupcije „Neću preko veze“. Predviđeno je da se dobitnici proglase na Međunarodni dan borbe protiv korupcije, 9. decembra 2010. godine¹⁰⁹.

98 http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/i_krecenje_vodi_u_korupciju.4.html?news_id=209262

99 http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=01&dd=27&nav_id=488713

100 http://acas.rs/sr_lat/aktuelnosti/190-predlog-za-ocenu-ustavnosti.html

101 <http://vesti.aladin.info/2010-07-01/274699-predstavljen-nacrt-zakona-o-strankama>

102 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Član 5

103 <http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/138384/Snezana-Malovic-predvodi-borbu-drzave-sa-korupcijom>

104 http://www.acas.rs/sr_cir/aktuelnosti.html?start=130

105 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 5 i 62

106 Konferencija za štampu direktora Agencije i predsednika Odbora Agencije, 26.11.2010

107 Podaci odseka Agencije za obuku i obrazovanje

108 Podaci odseka Agencije za obuku i obrazovanje

109 Podaci odseka Agencije za obuku i obrazovanje i http://acas.rs/sr_cir/aktuelnosti/201-konkurs-necu-preko-veze.html

Istrage (propisi i praksa)

U kojoj meri se Agencija angažuje u istragama korupcije?

Ocena: 25

Agencija nema nadležnosti za sprovođenje krivičnih istraga. Međutim, postoji nekoliko aktivnosti koje Agencija sprovodi a koje sadrže u sebi neke od elemenata istražnog postupka.

Pre svega Agencija, može i treba da proverava podatke iz izveštaja o imovini javnih funkcionera. Na osnovu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije¹¹⁰, Agencija proverava da li su izveštaji podneti na vreme, kao i njihovu tačnost i potpunost. Agencija te provere vrši na osnovu svog godišnjeg programa „za određeni broj i određene kategorije funkcionera”. Ukoliko utvrdi da postoji razlika između podataka iz izveštaja i stvarnog stanja ili da postoji razlika između prijavljenog povećanja imovine javnog funkcionera i njegovih zakonitih prihoda, Agencija utvrđuje razloge takvog odstupanja. U takvim slučajevima, Agencija u postupku kontrole poziva i funkcionera i sa njim povezana lica da se izjasne i prikuplja dodatne podatke o pravog vrednosti funkcionerove imovine¹¹¹.

Druga vrsta ovlašćenja koja su nalik istražnim Agencija ima u vezi sa finansiranjem političkih stranaka. Agencija je nadležna da dobija godišnje finansijske izveštaje svih registrovanih političkih stranaka i svih učesnika na republičkim, pokrajinskim i lokalnim izborima¹¹². Dužnost provere tačnosti ovih izveštaja i obima koji te provere treba da imaju nije bila dovoljno jasno propisana Zakonom o finansiranju političkih stranaka¹¹³. Međutim, tim zakonom je bio pripisan tromesečni rok za Agenciju da izvrši kontrolu izveštaja o finansiranju kampanje, a bila joj je data i mogućnost da za potrebe provere angažuje revizore, koji bi obavili deo zadataka¹¹⁴. Nema pravne prepreke da Agencija koristi i druge dostupne podatke kako bi proverila tačnost partijskih izveštaja. S druge strane, nije postojalo jasno propisano ovlašćenje za druge organe da vrše provere ove vrste, niti ovlašćenje da se u tu svrhu pozivaju da daju izjave predstavnici partija. Novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, usvojen jula 2011, pruža značajno snažnija ovlašćenja Agenciji, a garantuje i obezbeđivanje finansijskih sredstava za njihovo sprovođenje¹¹⁵.

Treći tip istraga se može vezati za ispitivanje pojedinačnih predstavki koje Agencija dobije i u kojima se iznose slučajevi moguće korupcije¹¹⁶. Ovo pitanje nije detaljno uređeno Zakonom. Generalno, čini se da je ideja bila da Agencija prima takve predstavke, da pruža zaštitu državnim službenicima i zaposlenima u javnom sektoru koji prijavljuju korupciju i da prosledi navode iz predstavke nadležnom telu (policija, javno tužilaštvo), ali je ostalo nejasno da li i sama Agencija može da u vezi sa tim predstavkama vrši nekakva ispitivanja činjenica. Međutim, Agencija može da proveriti kakav je ishod ispitivanja predstavke kod drugog državnog organa i da o tome izvesti podnosioca¹¹⁷.

Agencija prima predstavke građana i postupa po njima u saradnji sa drugim telima, ili, ukoliko postoji dovoljno osnova za to, prosleđuje predstavke nadležnom organu (policija, tužilaštvo)¹¹⁸. Još uvek nema dostupnih podataka o tome kakvi su bili ishodi ovakvih slučajeva, nakon što su prosleđeni policiji i tužilaštvu¹¹⁹.

110 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 48.

111 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 49.

112 Zakon o finansiranju političkih stranaka, članovi 14, 16-18

113 Zakon o finansiranju političkih stranaka, članovi 14, 16-18

114 Zakon o finansiranju političkih stranaka, članovi 14, 16-18

115 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Official Gazette of Republic of Serbia, 43/2011.

116 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Član 65

117 INTERVJU SA ČLANOM ODBORA AGENCIJE, ZLATKOM MINIĆEM, FEBRUAR 2011

118 ZAKON O AGENCIJI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE, ČLAN 65

119 INTERVJU SA PREDSTAVNICIMA AGENCIJE, NOVEMBAR 2010.

Na osnovu podataka o kontroli izveštaja o imovini funkcionera iz godišnjeg izveštaja Agencije, Agencija je proverila 194 takvih izveštaja i ni u jednom nije naišla na nepravilnosti¹²⁰. Plan provere za 2011 je napravljen i sprovodi se, ali je njegov sadržaj tajna¹²¹.

Do novembra 2010, Agencija je pokrenula pet prekršajnih postupaka zbog kršenja ranijeg Zakona o finansiranju političkih stranaka¹²². Beogradski prekršajni sud je procesuirao jednu od tih prijava marta 2011, tako što je utvrdio da navodno nije nadležan, zato što partija ima sedište u drugom gradu. Agencija je takođe pokrenula prekršajni postupak protiv tri funkcionera zato što nisu dostavili tražena dokumenta. Jedan od njih je ministar, a dvojica narodni poslanici.¹²³

Na osnovu izmena Zakona iz jula 2010, Agencija je postala nadležna i za zaštitu uzbunjivača¹²⁴. Način na koji se ta zaštita pruža, osim obaveze da se čuva anonimnost lica koje se obratilo Agenciji, nije propisan Zakonom, i trebalo bi da se uredi kroz akt direktora Agencije¹²⁵. Ovaj akt je na snazi od avgusta 2011.¹²⁶ Agencija je radila na nekoliko takvih slučajeva tokom 2010. i 2011¹²⁷.

120 [HTTP://WWW.ACAS.RS/IMAGES/STORIES/GODISNJI IZVESTAJ O RADU AGENCIJE - 25 MART 2011.PDF](http://www.acas.rs/images/stories/godisnji_izvestaj_o_radu_agencije_-_25_mart_2011.pdf)

121 INTERVJU SA PREDSTAVNICIMA AGENCIJE, NOVEMBAR 2010.

122 KONFERENCIJA ZA ŠTAMPU DIREKTORA AGENCIJE I PREDSEDNIKA ODBORA AGENCIJE, 26.11.2010

123 KONFERENCIJA ZA ŠTAMPU DIREKTORA AGENCIJE I PREDSEDNIKA ODBORA AGENCIJE, 26.11.2010

124 ZAKON O AGENCIJI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE, ČLAN 56

125 ZAKON O AGENCIJI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE, ČLAN 56

126 PRAVILNIK O ZAŠTITI LICA KOJA PRIJAVLJUJU SUMNJU NA KORUPCIJU, SLUŽBENI GLASNIK REPUBLIKE SRBIJE BR. 56/2011.

127 KONFERENCIJA ZA ŠTAMPU DIREKTORA AGENCIJE I PREDSEDNIKA ODBORA AGENCIJE, 26.11.2010

AGENCIJA ZA BORBUN PROTIV KORUPCIJE

Ključni nalazi i preporuke

Agencija za borbu protiv korupcije je počela da radi 2010. godine i na samom početku se suočila sa političkom opstrukcijom i otporom primenama odredbi o sukobu interesa i „duplim funkcijama“, nakon čega je usledila promena zakona, koja je posle godinu dana poništena odlukom Ustavnog suda. U nekim oblastima delovanje Agencije je sporo zbog nedostatka ljudskih resursa. Broj slučajeva u kojima su utvrđene povrede zakona je mali.

1. Razmotriti postojeću organizacionu strukturu i plan zapošljavanja u Agenciji u smislu ostvarivanja svih zadataka koje Agencija mora da obavi, posebno u kontekstu obaveza iz novousvojenih propisa (Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Pravilnik o zaštiti uzbunjivača), buduće Strategije za borbu protiv korupcije (u fazi nacrtu) i velikog broja propisa relevantnih za borbu protiv korupcije, u kojima Agencija može da inicira izmene;
2. Propisati obavezu predlagačima zakona da traže mišljenje Agencije u vezi sa odredbama koje bi mogle da utiču na korupciju ili borbu protiv korupcije; Agencija bi morala da bude aktivna u davanju mišljenja o propisima i pre uvođenja te obaveze;
3. Objavljivati na internet sajtu Agencije veći broj mišljenja koja su data funkcionerima u vezi sa obavljanjem druge funkcije ili posla, bez iznošenja ličnih podataka;
4. Objavljivati u javnom delu registra imovine i prihoda funkcionera podatke o iznosu štednje;
5. Objavljivati podatke o tome koji izveštaji funkcionera o imovini i prihodima su kontrolisani;
6. Povezati sve javne registre ili delove registara koje vodi Agencija radi lakše pretrage i ukrštanja podataka;
7. Obezbediti, izmenama zakona, odgovornost čelnih ljudi u državnim organima za ispunjavanje obaveza iz Strategije i Akcionog plana;
8. Pokretati prekršajne postupke protiv organa koji nisu dostavili tražene podatke Agenciji i informisati javnost o takvim slučajevima;
9. Objavljivati imena firmi u vlasništvu funkcionera na internet stranici Agencije;
10. Uključiti u plan godišnje provere izveštaja o imovini određeni broj pripadnika organa gonjenja; tu vrstu provere za tužioce i pripadnike policije iz jedinica za suzbijanje organizovanog kriminala organizovati najmanje jednom u dve godine.



POLITIČKE STRANKE

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Uslovi za registraciju partija su liberalni, vlasti ne mogu direktno da utiču na brisanje ili zabranu rada stranaka, a takvi pokušaji nisu zabeleženi. O eventualnoj zabrani rada odlučuje Ustavni sud, na predlog Vlade, republičkog tužioca ili Ministarstva za državnu upravu, a pod uslovima definisanim Ustavom i Zakonom o političkim strankama. Samo stranke koje imaju odbornike ili poslanike dobijaju novac iz javnih izvora za redovan rad¹, dok deo novca iz javnih izvora za izborne kampanje dobijaju sve stranke koje podnesu izborne liste. Ograničen je iznos koji se može prikupiti iz privatnih izvora. Stranke su obavezne da objave podatke o finansiranju, ali zakon i podzakonski akti ne propisuju koliko detaljni izveštaji treba da budu, niti ostavljaju mogućnost za kvalitetnu kontrolu ispravnosti izveštaja. Nije tajna da se sve partije u izbornim kampanjama finansiraju kršeći zakon. Tajno lobiranje i kljentalizam su redovna pojava. Iako sve partije imaju propisane demokratske unutrašnje procedure, gotovo sve su liderske, odluke donose predsednici sa najbližim saradnicima, a unutarstranački dijalog o programskim pitanjima ne postoji. Partije u kampanjama koriste pitanje korupcije kao jednu od ključnih reči, ali uglavnom u kontekstu represije, a iskazuju nizak nivo poznavanja te pojave i sistemskog pristupa njenom suzbijanju.

¹ Oblast finansiranja redovnog rada i izbornih kampanja uređena je Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz 2003. Godine. Usvajanje novog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti očekuje se do juna 2011. godine. Prema radnoj verziji novog zakona, neke oblasti navedene u izveštaju trebalo bi da budu uređene na bitno drugačiji način.

POLITIČKE STRANKE			
Ukupna ocena stuba: 58			
	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 75/100	Resursi	100	50
	Nezavisnost	75	75
Upravljanje 58/100	Transparentnost	75	50
	Odgovornost	75	25
	Integritet	100	25
Uloga 25/100	Formulisanje interesa i predstavljanje	/	25
	Borba protiv korupcije	/	25

Struktura: U Srbiji je registrovana 81 politička partija. Od toga, 45 su registrovane kao partije koje predstavljaju političke interese nacionalnih manjina, što znači da imaju niži izborni prag i uživaju druge elemente pozitivne diskriminacije². U parlamentu Srbije zastupljene su 22 partije. Od toga je 13 ušlo samostalno ili delimično samostalno, na sopstvenim izbornim listama ili koalicionim listama, dok je devet partija dobilo poslanička mesta preko svojih predstavnika na izbornim listama većih stranaka.³ Od 22 stranke u parlamentu, 16 učestvuju u aktuelnoj vlasti ili podržavaju vladine predloge zakona, a šest je u opoziciji.

Uslovi za registraciju stranaka su liberalni, iako su novim zakonom iz 2009. godine pooštreni uz konsenzus svih značajnijih stranaka⁴. Do tada je u registru postojalo više od 500 partija od kojih je ogromna većina bila godinama neaktivna, ali nije postojao zakonski osnov za njihovo brisanje. Po usvajanju zakona stranke su imale obavezu da se ponovo registruju, a one koje to nisu učinile su brisane iz registra⁵.

2 Podaci iz registra, <http://www.drzavnauprava.gov.rs/register-parties.php>

3 http://rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm

4 http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_politickim_strankama.html

5 <http://www.drzavnauprava.gov.rs/register-parties.php>

NALAZI

KAPACITET

Resursi (propisi)

U kojoj meri je postojeći pravni okvir pogodan za osnivanje i delovanje političkih stranaka?

Ocena: 100

Ustav Republike Srbije jemči slobodu političkog udruživanja. U njemu se pominje i uloga političkih partija, kao i uloga drugih udruženja, kao što su sindikati ili udruženja građana⁶. Članom pet Ustava propisano je da se „jemči i priznaje uloga političkih stranaka u demokratskom oblikovanju političke volje građana“, da je „osnivanje političkih stranaka slobodno“, da nije dopušteno „delovanje političkih stranaka koje je usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje“, te da „političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi.“

Udruženja se osnivaju bez prethodnog odobrenja uz upis u registar koji vodi državni organ, u skladu sa zakonom. Zabranjena su tajna i paravojna udruženja⁷. Ustav takođe propisuje da „Ustavni sud može zabraniti samo ono udruženje čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje“⁸.

Sudije Ustavnog suda, sudije, javni tužioci, Zaštitnik građana, pripadnici policije i pripadnici vojske ne mogu biti članovi političkih stranaka⁹. Iste uslove za zabranu rada političkim partijama propisuje i Zakon o političkim strankama¹⁰.

Zakon o političkim strankama propisuje da partiju može osnovati najmanje 10.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Srbije, odnosno 1.000 ukoliko je reč o partiji nacionalne manjine¹¹. Stranka, po održavanju osnivačke skupštine na kojoj usvaja osnivački akt, program i statut¹² podnosi prijavu Ministarstvu. Ministarstvo mora doneti rešenje o upisu u registar u roku od 30 dana od dana predaje uredne prijave za upis. Ako nisu ispunjeni neki formalni zahtevi¹³, Ministarstvo daje rok od 15 do 30 dana da stranka ispravi nedostatke. Protiv rešenja kojim se odbacuje prijava za upis može se pokrenuti upravni spor, kao i protiv rešenja o upisu¹⁴.

Zakon je predvideo i obavezu da politička stranka svakih osam godina podnosi prijavu za obnovu upisa, sa 10.000 overenih potpisa osnivača (1.000 za stranke nacionalne manjine). Ta obaveza se ne odnosi na stranke koje su u tom periodu osvojile barem jedno mesto u lokalnoj skupštini, skupštini pokrajine ili parlamentu Srbije.¹⁵

Ne postoje političke stranke koje su izričito zabranjene zakonom.

6 Ustav Srbije, član 55

7 Ustav Srbije, član 55

8 Ustav Srbije, član 55

9 Ustav Srbije, član 55

10 Zakon o političkim strankama, član 4 i 37

11 Zakon o političkim strankama, član 8 i 9

12 Zakon o političkim strankama detaljno uređuje šta mora da sadrži statut stranke, kao osnovni opšti akt. To uključuje programske ciljeve, organizaciju, način izbora, način finansiranja i unutrašnje kontrole finansijskog poslovanja.

13 Naziv identičan nazivu stranke koja je već registrovana, nisu podnete odgovarajući dokumenti (program, statut),

14 Zakon o političkim strankama, član 28

15 Zakon o političkim strankama, član 30

Javna sredstva za finansiranje redovnog godišnjeg rada stranaka u 2010. godini su bila oko 6,2 miliona evra, za partije koje imaju poslanike u Narodnoj skupštini¹⁶. Oko 1,86 miliona evra dele na jednake delove sve partije koje imaju poslanike, dok se preostalih 4,14 miliona evra (70%) deli srazmerno broju poslanika. To u praksi znači da stranka koja ima samo jednog (od ukupno 250) poslanika dobija oko 110.000 evra godišnje, partija sa 20 poslanika oko 450.000 evra, a partija koja bi imala polovinu od ukupnog broja poslanika (125) dobijala bi oko 2,25 miliona evra godišnje¹⁷. Od 1. jula 2012. godine godišnja izdvajanja za partije biće udvostručena. Odredbe Zakona o finansiranju političkih aktivnosti koje tada počinju da se primenjuju predviđaju isti procenat budžetskih izdvajanja, ali će se računati u odnosu na rashod budžeta, pri čemu se kao osnovica uzima ceo budžet, a ne budžeta umanjen za transfere fondovima obaveznog socijalnog osiguranja i transfere drugim nivoima vlasti, kako je sada slučaj¹⁸.

Ovaj model raspodele favorizuje veoma male partije ili partije sa veoma velikim brojem poslanika. Za njih su izdvajanja iz budžeta dovoljna za godišnje potrebe¹⁹. Predstavnici svih partija – malih i velikih, vladajućih i opozicionih slažu se u vezi sa tim. Stanje će se promeniti od 1. jula 2012. godine, kada se menja i sistem raspodele. Novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti predviđa raspodelu budžetskih sredstava na osnovu broja glasova koje na izborima osvoji partija, koalicija ili grupa građana. Za one koji osvoje manje od pet procenata taj broj se u proračunu množi koeficijentom 1,5 te je na taj način stvorena mala disproporcija u raspodeli u korist manjih partija²⁰.

Do skoro (do juna 2011.) zakon je postavljao ograničenje prihoda iz privatnih izvora (izuzev od članarine) koji se prikupljaju za finansiranje redovnih godišnjih aktivnosti²¹.

Zakon zabranjuje partijama da prikupljaju novac od stranih državljana, stranih vlada, stranih pravnih lica, anonimnih donatora, javnih preduzeća i javnih ustanova, ustanova i preduzeća sa državnim kapitalom, privatnih kompanija koja imaju ugovore sa državom, sindikata, dobrotvornih organizacija i verskih zajednica²². Takođe je zabranjeno obećavati ili nuditi bilo kakve privilegije donatoru političke partije²³.

Resursi (praksa)

U kojoj meri finansijska sredstva namenjena političkim strankama omogućavaju efikasnu političku konkurenciju?

Ocena: 50

Finansijska sredstva na raspolaganju političkim partijama za finansiranje redovnog rada su dovoljna za efikasno političko nadmetanje. Međutim, kada je u pitanju finansiranje kampanje za izbore, sredstva iz budžeta i legalno prikupljena sredstva iz privatnih izvora nisu dovoljna, čime su partije prinuđene da prikupljaju sredstva nelegalno ili da značajno smanje obim svojih aktivnosti. Na primer, ukupan iznos sredstava koje stranka može da prikupi za lokalne izbore zavisi od budžeta lokalne samouprave. U opštini srednje veličine, ovaj limit je izuzetno nizak, oko 600 evra po kampanji²⁴. Takvo stanje pogoduje vladajućim partijama koje mogu da se promovišu kroz aktivnosti svojih

16 Istraživanje za potrebe ove analize, i Zakon o budžetu za 2010, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.872.html>

17 Istraživanje za potrebe ove analize, i http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/zakoni_pdf/Zakon%20o%20finansiranju%20politicickih%20stranaka.pdf

18 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 16

19 Odvojeni intervjui sa predstavnicima šest partija, novembar 2010 – vladajuće partije sa velikim brojem poslanika, vladajuće partije sa relativno malim brojem poslanika, opozicione partije koja ne dobija novac za redovno finansiranje jer je osnovana posle izbora (u nju su prešli poslanici drugih partija), vladajuće partije sa veoma malim brojem poslanika, i novoosnovane partije, bez poslanika. Intervjuisani su visoki stranački zvaničnici – nivo šefova poslaničkih grupa, članova predsedništva, zamenika predsednika i predsednika.

20 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 17

21 Zakon o finansiranju političkih stranaka (2003), član 3-11

22 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 12

23 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 13

24 Istraživanje za potrebe ove analize.

funkcionera koji su na vlasti, umesto kroz plaćene reklame²⁵.

Situacija bi, međutim, mogla značajno da se promeni primenom novog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, već na izborima 2012. godine. Ovaj zakon predviđa dvostruko veća izdvajanja iz javnih izvora, i za izborne kampanje i za redovan rad stranaka, i ne ograničava sredstva koja se mogu prikupiti iz donacija. Zakon samo postavlja ograničenje za pojedinačne priloge²⁶.

Za redovno finansiranje, stranke od prihoda iz privatnih izvora, najčešće koriste članarine i priloge članova, koji su na javnim funkcijama. Veliki broj članova ne plaća redovnu članarinu²⁷, stranke na to ne mogu da ih primoraju, a ne žele da ih sankcionišu ili isključe iz članstva. Veće partije ipak tvrde da ni prihod od članarina nije zanemarljiv i da može doseći oko 40.000 evra mesečno²⁸. Najznačajniji doprinos redovnom finansiranju²⁹ ipak daju sami stranački funkcioneri. U većini partija postoji obaveza da se deo zarade (najčešće pet odsto) koji stranački aktivisti dobijaju zahvaljujući javnim funkcijama na kojima se nalaze, uplaćuje na račun stranke. Takav "stranački porez" je značajan prihod stranaka na vlasti. Prema tvrdnji predstavnika partija, opozicione partije mogu očekivati priloge i donacije za redovno finansiranje od onih koji nisu stranački aktivisti samo ako su "viđeni" kao buduća vlast.³⁰

Kod predstavnika partija postoji saglasnost da predstavnici vanparlamentarnih partija ne treba da dobijaju novac iz budžeta za redovan rad³¹. Zbog toga se nove partije finansiraju isključivo od članarina i donacija, odnosno "lokalni odbori sami sebe finansiraju". Lakša i češća varijanta jeste da novu stranku osniva neko ko je dovoljno bogat da sam finansira njen rad na početku³².

Potrebe za novcem i način njegovog prikupljanja i finansiranja drastično se menja u izbornim kampanjama. Javni izvori tada postaju zanemarljivi³³. Javni izvori za finansiranje izborne kampanje, prema budžetu za 2010. i 2011. godinu, iznosili bi oko četiri miliona evra. Petinu tog iznosa dele svi učesnici na izborima, a preostali iznos se deli srazmerno broju osvojenih mandata³⁴. Međutim, stranke pre okončanja izbora ne znaju koliko novca smeju da potroše, jer maksimalni dozvoljeni iznos sredstava prikupljen iz privatnih izvora korespondira sredstvima dobijenim iz budžeta, dok sredstva koja će se obezbediti iz budžeta zavise od broja mandata koji će biti osvojeni na izborima. Stranke se zbog toga u kampanji najčešće zadužuju (kod banaka zvanično ili tajkuna nezvanično³⁵), u nadi da će dugove vratiti (u novcu ili političkim ustupcima) ako osvoje dovoljan broj mandata ili njihov kandidat pobedi na izborima, a u suprotnom dugove vraćaju od novca iz redovnog finansiranja.

Takvi zajmovi su do sada tolerisani a posledica je bila nejednakost među izbornim takmacima – oni koji očekuju veći broj glasova mogli su lakše da obezbede veće kredite, znajući da će moći da ih vate iz javnih izvora koje će kasnije dobiti. Stranke koje su se borile da pređu cenzus (od 5%) su, međutim, u velikom riziku kada ulaze u takve finansijske aranžmane³⁶.

Jedan od predstavnika stranaka tvrdi da je redovna praksa da stranke dobijaju novac kako bi pojedine teme otvorile u parlamentu, bez obzira što ne mogu da utiču na izglasavanje odgovarajućih odluka. Te teme se otvaraju tokom sednica namenjenih postavljanju pitanja Vladi, tokom debate o drugim, bliskim temama, ili u izjavama novinarima u parlamentu, predstavljajući ih kao značajna državna pitanja³⁷.

25 Ocene, procene i podaci na osnovu intervjua sa predstavnicima 6 partija

26 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 16 i 20

27 Ocene, procene i podaci na osnovu intervjua sa predstavnicima 6 partija

28 Intervju sa predstavnicima vladajućih i opozicionih partija u novembru 2010.

29 Na osnovu zvaničnih podataka o najvećim donatorima.

30 Intervju sa predstavnicima vladajućih i opozicionih partija u novembru 2010.

31 Intervju sa predstavnicima vladajućih i opozicionih partija u novembru 2010.

32 Intervju sa predstavnicima vladajućih i opozicionih partija u novembru 2010..

33 Intervju sa predstavnicima vladajućih i opozicionih partija u novembru 2010.

34 Istraživanje za potrebe ove analize, i Zakon o budžetu za 2010, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.872.html>

35 Intervju sa predstavnikom jedne partije, novembar 2010

36 Intervju sa predstavnicima vladajućih i opozicionih partija u novembru 2010.

37 Intervju sa predstavnikom jedne partije, novembar 2010.

Konačno, treba pomenuti da čak i partije sa najvećom podrškom birača i, shodno tome, najvećim udelom pri raspodeli novca iz javnih izvora namenjenog kampanji, teško mogu³⁸ da pokriju i polovinu troškova za medijsko oglašavanje iz tih izvora, a da se ne pominju i drugi troškovi kampanje. Sve stranke, međutim, imaju jednak pristup besplatnim terminima na javnim TV i radio stanicama za vreme kampanje i sve imaju ista prava na oglašavanje na komercijalnim TV i radio stanicama³⁹.

Nezavisnost (propisi)

Da li postoje zakonske odredbe koje sprečavaju mešanje u rad političkih partija?

Ocena 75

Načelno posmatrano, postoje zakonska rešenja koja sprečavaju neovlašćene uticaje na aktivnosti političkih stranaka.

Ustav Republike Srbije propisuje da Ustavni sud odlučuje o zabrani rada političke stranke⁴⁰. Ustav Republike Srbije propisuje da „Ustavni sud može zabraniti samo ono udruženje čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje⁴¹. Zakon o političkim strankama detaljno uređuje oblast osnivanja i registrovanja političkih partija, kao i brisanje političkih partija iz registra, navodeći da partija može biti obrisana iz registra samo na osnovu odluke Ustavnog suda⁴².

Da bi Ustavni sud odlučivao o zabrani političke stranke, predlog mora da podnese Vlada, Republički javni tužilac ili organ nadležan za upis u registar političkih stranaka, odnosno Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Predlog mora da sadrži razloge i dokaze zbog kojih se traži zabrana rada političke stranke. Ukoliko ustavni sud donese odluku o zabrani rada političke stranke ona se briše iz registra danom dostavljanja odluke Ustavnog suda nadležnom organu⁴³.

Državni organi mogu da kontrolišu rad partija i kroz mehanizme finansijske kontrole - budžetsku inspekciju i kontrolu koju sprovodi Državna revizorska institucija. Ipak, jedna od slabosti ovog rešenja je da ne postoje jasno utvrđeni kriterijumi po kojima deluju budžetska inspekcija i DRI, odnosno koga i kada kontrolišu i kako odabiraju koga će kontrolisati te u toj oblasti postoji potencijal za pritisak na partije.

Novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti predviđa zaštitu donatora stranaka od pretnji, pritiska, diskriminacije, nasilja i predviđa krivičnu odgovornost za one koji prekrše tu zabranu⁴⁴.

Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri su političke stranke u praksi zaštićene od neopravdanih spoljnih uticaja?

Ocena 75

Iako postoje situacije neželjenog spoljnog mešanja u rad političkih partija, to ne predstavlja značajnu prepreku za redovan rad političkih stranaka. U Srbiji od obnove višestranačkog sistema nije bilo primera

38 Zaključci na osnovu monitoringa koji je TS sproveo na izborima 2004, 2007 i 2008.

39 Zakon o radiodifuziji, član 68 i 78

40 Ustav Srbije, član 167

41 Ustav Srbije, član 55

42 Zakon o političkim strankama, član 37

43 Zakon o političkim strankama, član 38

44 Član 9. i 38.

zabrane političkih partija, niti primera da je ovlašćeni predlagač podnosio predlog za zabranu političke partije. Partije sa dijametralno suprotnih krajeva političkog spektra često u javnosti traže zabranu onih drugih. Vladajuća partija G17 plus tražila je tako 2006. godine da se zabrani opoziciona SRS jer je predstavnik te stranke za parlamentarnom vladom ministarku iz G17 plus uvredio na nacionalnoj osnovi. Tvrdili su da stranka podstiče rasnu, versku i nacionalnu mržnju, ali republički tužilac je saopštio da neće podneti predlog jer za to nema osnova. Zabranu SRS u više navrata tražila je i Liga socijaldemokrata Vojvodine. Jedan građanin podneo je 2010. godine inicijativu za zabranu dve partije tvrdeći da deluju protiv Ustava, ali je Ustavni sud tu inicijativu odbacio jer ju je podneo neovlašćeni predlagač.⁴⁵

Iako ne postoje precizno definisani kriterijumi po kojima bi budžetska inspekcija i Državna revizorska institucija kontrolisale rad partija, predstavnici stranaka (uključujući i opozicione stranke) navode da ti mehanizmi u praksi nisu zloupotrebljavani protiv partija. Predstavnici partija navode, međutim, da se za indirektni pritisak na partije koriste mehanizmi pritiska na partijske donatore, odnosno češće slanje poreske inspekcije u firme koje javno obznane ili za koje se zna da su donatori neke opozicione partije. Prema tvrdnjama iznetim u intervjuima, sada vladajuća, a tada opoziciona G17, imala je slično iskustvo 2003. godine, kada je na vlasti bila Demokratska stranka, njihov sadašnji koalicioni partner⁴⁶.

Kao indirektni primer pritiska na opoziciju, predstavnici opozicionih partija navode da su mediji, bilo državni, bilo privatni, koji su ogromnom većinom pod kontrolom vlasti, zatvoreni za opoziciju, odnosno da izveštavaju o pojavama, ali ne žele da dozvole da opozicija predstavi programe alternativne onom što radi vlada i šta predstavljaju ministri koji zbog prirode funkcije imaju svakodnevni pristup medijima. Zbog toga se, prema tvrdnji opozicije, dešava da predstavnici opozicionih partija plaćaju⁴⁷ kako bi njihovi predstavnici gostovali u emisijama gde se raspravlja o važnim problemima. Takva praksa je nezakonita jer je zabranjeno oglašavanje i kupovina medijskog prostora van izbornih kampanja, odnosno reč je o „sivoj zoni“ u kojoj se opšti prećutni konsenzus krši zakon⁴⁸.

Nije bilo slučajeva pritvaranja ili hapšenja članova političkih partija zbog njihovog delovanja. Bilo je međutim slučajeva da su se državni organi, posebno tužilaštvo, povodili za provladinim medijima ili strankama vladajuće koalicije u pojedinim slučajevima kada su vođeni medijski napadi na pojedine predstavnike opozicije. Tako je republičko tužilaštvo u dva navrata izdavalo saopštenja i javno se oglašavalo u vezi sa izjavama predstavnika opozicije⁴⁹.

Predstavnici vladajućih partija tvrde da državni organi u slučajevima napada na partijske prostorije ili aktiviste imaju isti odnos prema vladajućim i opozicionim strankama i da se čak brže i efikasnije rešavaju slučajevi napada na predstavnike opozicije⁵⁰. Lider jedne od opozicionih partija Velimir Ilić napadnut je u februaru 2010. godine u centru grada dok je držao govor pred novinarima i građanima⁵¹. Prolaznik koji ga je udario u glavu, navodno jer je smatrao Ilića odgovornim za ubistvo premijera Zorana Đinđića 2003. godine, odmah je uhapšen i do oktobra 2010. godine postupak je okončan pravosnažnom presudom od dve godine zatvora. To je jedan od retkih primera napada na predstavnike stranaka van izbornih kampanja. U izbornim kampanjama, prema oceni samih predstavnika partija⁵², napadi odnosno optužbe za napade na aktiviste koji su lepili plakate ili delili propagandni materijal su „deo folklor“ i takve optužbe su u kampanji 2008. godine bile skoro svakodnevne.

45 <http://www.pressonline.rs/info/politika/139405/odbacene-inicijative-za-zabranu-ldp-a-i-lsv-a.html>.

46 Intervju sa predstavnicima stranaka, novembar 2010.

47 Takva praksa je nezakonita jer je zabranjeno reklamiranje partija (i zakupljivanje termina) van izborne kampanje i obavlja se „na crno“ uz obostrani pristanak na kršenje zakona.

48 Zakon o radiodifuziji, član 106

49 Republičko javno tužilaštvo u februaru 2009. godine saopštilo je da je tražilo na uvid snimke sednice parlamenta Srbije kako bi utvrdilo da li je poslanik opozicije Velimir Ilić počinio krivično delo izazivanja rasne i verske netrpeljivosti i mržnje jer je sa skupštinske govornice rekao da je neprimereno da ministar Rasim Ljajić (koji je Bošnjak) potpisuje pozive za proslavu državnosti Srbije. Republički tužilac tada je saopštio i kolika je kazna zatvora zaprečena za to delo. Nikada nije saopšteno da je utvrđeno da nema elemenata krivične odgovornosti.

Republičko javno tužilaštvo zatražilo je u aprilu 2010. godine od Javnog radio difuznog servisa RTS-a snimak emisije u kojoj je predstavnik opozicije Velimir Ilić poslanici vladajuće DS Jeleni Trivan (koju su nekoliko sedmica ranije u centru Beograda napali psi litalice) rekao da „onaj koga psi namirišu neće dobro proći“. Nikada nije saopšteno šta je tužilaštvo utvrdilo.

50 Intervju sa predstavnicima vladajućih i opozicionih partija u novembru 2010.

51 http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2010&mm=02&dd=06&nav_id=65027

52 Intervju sa predstavnicima vladajućih i opozicionih partija u novembru 2010. godine

UPRAVLJANJE

Transparentnost (propisi)

U kojoj meri postoje propisi koji zahtevaju od političkih stranaka da informacije o svojim finansijama učine dostupnim javnosti?

Ocena 75

Zakon obezbeđuje visok nivo transparentnosti informacija o finansijskim podacima partija. Odredbe u vezi sa čuvanjem podataka i izveštavanjem sadrže propuste. Neke propuste je moguće ispraviti podzakonskim aktom koji bi trebalo da se propiše do kraja 2011. godine. Jedna od najvećih "rupa u zakonu" je činjenica da ne postoji rok za podnošenje redovnog godišnjeg finansijskog izveštaja⁵³.

Zakon o finansiranju političkih stranaka iz 2003. godine (primenjuje se od 1. januara 2004. godine) propisuje da je politička stranka dužna da vodi knjigovodstvo o svim prihodima i rashodima⁵⁴. . Knjigovodstvo se vodi po poreklu, visini i strukturi prihoda i rashoda, u skladu sa propisima kojima se uređuje računovodstvo. Knjigovodstvene evidencije prihoda i rashoda političke stranke su predmet godišnje revizije u skladu sa propisima kojima se uređuje računovodstvo i mogu biti predmet kontrole nadležnih organa⁵⁵. Politička stranka je obavezna da vodi posebne evidencije o priložima koje je primila i o svojoj imovini. Sadržaj tih evidencija, po Zakonu o finansiranju stranaka⁵⁶ bliže uređuje direktor Agencije za borbu protiv korupcije. Pravilnik iz marta 2010. godine propisuje da stranke vode evidenciju o priložima i evidenciju o imovini, kao i da sastavljaju izveštaj o priložima koji prelaze vrednost od 6.000 dinara (60 evra), izveštaj o imovini i izveštaj o poreklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju⁵⁷. Odredbe Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz juna 2011. su gotovo identične, sa nekoliko modifikacija: povećanje iznosa pojedinačne donacije koja se mora objaviti (više od jedne prosečne plate u prethodnoj godini, oko 300 evra) i obaveza da se prijavi više donacije od jednog pravnog ili fizičkog lica koja ukupno prelaze limit tokom jedne godine⁵⁸.

Politička stranka je takođe, prema Zakonu o finansiranju stranaka, dužna da Agenciji za borbu protiv korupcije podnosi završni račun za svaku godinu („godišnji finansijski izveštaj“ u novom zakonu, sa rokom do 15.aprila), i da ga objavi na svom internet sajtu i u Službenom glasniku⁵⁹.

Zakon propisuje i rok za podnošenje Agenciji izveštaja o poreklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava u kampanji - 30 dana nakon što izborna komisija objavi konačne rezultate izbora⁶⁰. Ovaj izveštaj se objavljuje na internet sajtu Agencije za borbu protiv korupcije⁶¹. Izgled izveštaja se detaljno reguliše aktom koji propisuje direktor Agencije⁶².

53 Zakon o finansiranju političkih partija , član 16 i 22

54 Zakon o finansiranju političkih partija , član 16

55 Zakon o finansiranju političkih partija , član 16

56 Reč je o izmeni Zakona i 2008. godine, kada je usvojen Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije. Izmene su stupile na snagu 1. oktobra 2009. godine. Prvobitnim tekstom Zakona o finansiranju stranaka bilo je predviđeno da pravilnik propisuje ministar finansija.

57 Zakon o finansiranju političkih partija , član 16

58 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 10 and 27

59 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 28.

60 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 30

61 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 29.

62 I dalje se primenjuje Pravilnik iz marta 2010, dok direktor Agencije ne donese novi akt.

Transparentnost (praksa)

U kojoj meri političke partije izveštavaju javnost o svojim finansijama?

Ocena 50

Neke informacije o finansiranju političkih partija su dostupne, ali one nisu sveobuhvatne i sadržaj finansijskih izveštaja nikada nije detaljno proveravan.

Stranke, posebno parlamentarne i one koje imaju poslanike u pokrajinskom parlamentu i odbornike u lokalnim skupštinama, uglavnom poštuju obavezu dostavljanja završnih računa, izveštaja o imovini i prikupljenim priložima kao i izveštaja o prikupljenim i utrošenim sredstvima u izbornoj kampanji. Do 1. oktobra 2009. godine izveštaji za parlamentarne i predsedničke izbore su se podnosili direktno Republičkoj izbornoj komisiji⁶³. Posle parlamentarnih izbora 2008. godine izveštaje o troškovima tokom predizborne kampanje dostavilo je 14 od 22 poslaničke liste, među kojima su bile sve veće partije i koalicije, odnosno svih osam koje su prešle cenzus i ušle u parlament⁶⁴.

Posle predsedničkih izbora u januaru 2008. godine i parlamentarnih, pokrajinskih i lokalnih izbora u maju 2008. godine samo je jedna stranka objavila u Službenom glasniku izveštaj o finansiranju kampanje (reč je o Demokratskoj stranci čiji je kandidat pobedio na izborima za predsednika Srbije)⁶⁵. Sve partije i koalicije podnele su izveštaje Republičkoj izbornoj komisiji⁶⁶. Što se tiče pokrajinskih i lokalnih izbora, RIK nikada nije objavio informacije ko je podneo izveštaje, ignorisao je zahtev Transparentnosti Srbija na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama i nije izvršio nalog Poverenika za informacije donet po žalbi TS.

Krajem 2009. i početkom 2010. godine održani su prevremeni vanredni izbori u pet opština, kao i dopunski izbori u jednoj opštini za mesto poslanika u Skupštini Pokrajine Vojvodine. Prema podacima iz Agencije za borbu protiv korupcije šest stranaka nisu dostavile izveštaje za dopunske izbore za mesto u pokrajinskoj skupštini i protiv njih su podnete prekršajne prijave⁶⁷. Predstavnici pojedinih stranaka izjavljivali su potom da na dopunskim izborima u Žablju uopšte nisu sprovodili kampanju i da nisu imali troškove⁶⁸ te zbog toga nisu podneli finansijske izveštaje.

Godinama je 15. april bio neformalni rok za podnošenje redovnih godišnjih finansijskih izveštaja, a od juna 2011. postao je zvaničan, zakonom propisan rok. Do kraja aprila 2010. godine završne račune za 2009. godinu su dostavile 15 od ukupno 22 parlamentarne stranke i sedam vanparlamentarnih stranaka⁶⁹. Do 10. decembra izveštaje je dostavilo 19 od 22 parlamentarne stranke (nisu dostavile tri male stranke – jedna ima četiri poslanika, a dve po jednog), 10 vanparlamentarnih (od kojih jedna nema poslanike ali je njen lider ministar u Vladi Srbije) i jedna koja ima poslanika ali je u međuvremenu stranka prestala da postoji⁷⁰. U Službenom glasniku Republike Srbije⁷¹ do 1. decembra 2010. godine finansijske izveštaje za 2009. godinu sa izveštajima o priložima i donacijama objavile su dve partije - najveća partija, vladajuća Demokratska stranka i jedna od manjih članica vladajuće koalicije Bošnjačka demokratska stranka Sandžaka.

Nijedna stranka nije objavila u „Službenom glasniku“ niti jedan izveštaj o finansiranju kampanje na vanrednim lokalnim izborima održanim u pet opština u Srbiji od decembra 2009. godine do juna

63 Podaci Odbora za finansije Skupštine Srbije i RIK-a

64 Podaci Odbora za finansije Skupštine Srbije i RIK-a

65 Istraživanje koje je sprovela TS

66 Podaci RIK-a

67 http://www.acas.rs/sr_lat/finansiranje-politickih-subjekata.html

68 <http://www.kurir-info.rs/vesti/partije-na-sud-62027.php>

69 Podaci iz Agencije za borbu protiv korupcije, http://www.acas.rs/sr_lat/finansiranje-politickih-subjekata.html

70 Podaci iz Agencije za borbu protiv korupcije, http://www.acas.rs/sr_lat/finansiranje-politickih-subjekata.html

71 Dostupni podaci iz elektronske baze Službenog glasnika RS

2010. godine kao ni za dopunske izbore za jedno mesto poslanika u pokrajinskom parlamentu⁷². Za poslednje održane izbore, lokalne izbore u opštini Bor, osam od 10 učesnika dostavilo je izveštaje Agenciji za borbu protiv korupcije⁷³. Godišnje finansijske izveštaje za 2010. godinu dostavile su 32 (od ukupno 75 registrovanih) partije, među kojima je 19 koje imaju poslanike u parlamentu⁷⁴.

I dok postoji relativno visok odziv među partijama po pitanju dostavljanja finansijskih izveštaja nadležnim organima, glavni problem je činjenica da ti izveštaji nikada nisu detaljno kontrolisani. U prošlosti izveštaji nisu proveravani jer skupštinski odbor i RIK nisu želeli da se time bave, s obzirom da su oba tela sastavljena od predstavnika političkih partija. Od januara 2010. godine to nije rađeno zbog nedostatka kapaciteta Agencije za borbu protiv korupcije⁷⁵. Kao posledica toga, javnost ima malo poverenja u izveštaje, iako je moguće dobiti određene podatke, kao što su podaci o (nekim) donacijama ili o troškovima stranaka⁷⁶.

Odgovornost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe o nadzoru nad finansiranjem političkih partija?

Ocena 75

Postoje striktno odredbe u vezi sa nadzorom nad političkim partijama, kako po pitanju obaveza samih stranaka, tako i tela nadležnih za kontrolu.

Prema Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti⁷⁷, Agencija za borbu protiv korupcije ima pravo na direktan i slobodan pristup knjigovodstvenoj evidenciji i drugim dokumentima u vezi sa finansijskim izveštajima političkih subjekata. Agencija može da deluje u saradnji sa relevantnim ekspertima i drugim telima. Agencija ima pristup i knjigovodstvenim podacima o fondacijama ili zadužbinama koje osnivaju političke partije⁷⁸.

Na zahtev Agencije, politička stranka mora u traženom roku, ne dužem od 15 dana, da dostavi Agenciji sve dokumente i informacije koje su joj potrebne da izvrši svoje obaveze propisane Zakonom⁷⁹. Tokom izborne kampanje, stranka mora da dostavi tražene dokumente i informacije Agenciji u roku koji ne sme biti duži od tri dana⁸⁰.

Pored toga, Agencija ima pravo da kontroliše budžetske fondove, posebno kada je reč o kontroli finansiranja izborne kampanje⁸¹. Za kontrolu finansiranja stranaka ovlašćena je i Državna revizorska institucija.

Dok su zakonske odredbe striktno i jasne u pogledu toga ko je ovlašćen da kontroliše finansiranje stranaka, moguća rupa u zakonu je činjenica da nije propisan rok, obim i cilj kontrole. Propisane su, međutim, kazne za nepodnošenje finansijskih izveštaja Agenciji, odnosno zbog kašnjenja u podnošenju. Partije mogu biti kažnjene do dva miliona dinara (25.000 dolara) i mogu izgubiti između 10 i 100% novca iz javnih izvora u narednoj godini⁸².

72 Dostupni podaci iz elektronske baze Službenog glasnika RS

73 Analizirani su poslednji održani vanredni lokalni izbori, u maju 2010. godine. Od 10 učesnika, osam je dostavilo izveštaje, a nisu ih dostavile dve lokalne stranke od kojih je jedna osvojila dva odbornička mandata, a druga nije prešla cenzus. Izveštaji su iz Agencije dostavljeni autoru

74 Podaci iz Agencije za borbu protiv korupcije, http://www.acas.rs/sr_lat/finansiranje-politickih-subjekata.html

75 Istraživanje koje je sprovela TS

76 http://www.b92.net/info/emisije/insajder.php?yyyy=2011&mm=05&nav_id=514269

77 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 32.

78 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 32.

79 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 32.

80 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 32.

81 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 33.

82 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 39 i 42

Za izborne kampanje stranke, odnosno predlagači kandidata ili izbornih lista dužne su da sastave izveštaj o poreklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju.

Zakon propisuje da u svrhu prikupljanja sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje, podnosilac proglašene izborne liste odnosno predlagač kandidata otvara poseban račun kod banke i taj račun se ne može koristiti u druge svrhe. Sva sredstva namenjena za finansiranje troškova izborne kampanje uplaćuju se na taj račun i sva plaćanja troškova izborne kampanje vrše se sa tog računa⁸³.

Trideset dana nakon proglašenja zvaničnih rezultata izbora, stranke moraju da podnesu Agenciji izveštaj o poreklu, iznosu i strukturi sredstava prikupljenih za finansiranje izborne kampanje⁸⁴. U propisanom formularu prikazuju se sredstva prikupljena od pojedinaca, od pravnih lica, podaci o trošenju prikupljenih sredstava, posebno prikupljena gotovina a posebno donacije u poklonima i uslugama, ili u obliku posebnih popusta⁸⁵.

Odgovornost (praksa)

U kojoj meri je u praksi efikasan nadzor koji se vrši nad finansiranjem političkih stranaka?

Ocena 25

Do 1. oktobra 2009. godine, kada je Agencija za borbu protiv korupcije preuzela tu nadležnost⁸⁶, stranke su završne račune, izveštaje i imovini, izveštaje o priložima i izveštaje o finansiranju kampanja dostavljale Republičkoj izbornoj komisiji, telu sastavljenom od predstavnika stranaka. Kontrolisana je samo formalna ispravnost, odnosno da li je izveštaj podnet u roku, da li je poštovani limiti propisani zakonom i da li postoji nesaglasnost u zbiru prikupljenih i utrošenih sredstava. Izveštaji nisu međutim prikazivali stvarno finansiranje redovnog rada stranaka niti izbornih kampanja⁸⁷. Jedan od predstavnika opozicije označio je finansijske izveštaje rečima da u njima "sve piše, ali nema suštinskih podataka"⁸⁸. Jedan od predstavnika vladajućih partija precizirao je u razgovoru sa autorom da "svi štимуju izveštaje" o finansiranju kampanje. Naveo je i da se podaci o donatorima ne stavljaju jer im se može desiti da imaju probleme sa inspekcijama, posle čega odbijaju da dalje pomažu stranku. Zvanični podaci o troškovima izbornih kampanja bili su u raskoraku sa procenama stvarnih troškova 2004. godine na predsedničkim izborima⁸⁹, dok je za parlamentarne izbore 2008. godine jedan od stranačkih funkcionera priznao da je kampanja finansirana mimo zakona⁹⁰, ali nije bilo reakcija nadležnih organa.

Nakon što je Agencija za borbu protiv korupcije preuzela nadležnost nad kontrolom finansiranja stranaka i počela da radi⁹¹, propisan je novi obrazac za izveštavanje o troškovima kampanja kako bi se omogućilo da se nakon izmene Zakona o finansiranju stranaka izvrši suštinska kontrola finansijskih izveštaja⁹². Prvi izbori na kojima je primenjen novi obrazac bili su lokalni izbori u opštini Bor u maju

83 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 32

84 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 32

85 http://www.acas.rs/sr_lat/zakoni-i-drugi-propisi/ostali-propisi/pravilnici.html

86 Izmenama Zakona o finansiranju političkih stranaka usvojenim 23. oktobra 2008. godine, kada i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije

87 Zakon o finansiranju političkih partija, član 14 i 16, Istraživanje koje je sprovedla TS

88 Navodi iz intervjua sa predstavnicima stranaka iz novembra 2010 godine. Jedan od predstavnika vladajućih partija precizirao je u razgovoru sa autorom da "svi štimumju izveštaje" o finansiranju kampanje. Naveo je i da se podaci o donatorima ne stavljaju jer im se može desiti da imaju probleme sa inspekcijama, posle čega odbijaju da dalje pomažu stranku.

89 "Finansiranje predsedničke kampanje 2004. u Srbiji Udarac političkoj korupciji ili održavanje statusa quo?", Transparentnost Srbija, 2004. godine, str. 94-95

90 <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/56961/Miskovic-i-Beko-kriju-koliko-su-para-dali-radikalima>

91 Zakonodavac je izmenama Zakona o finansiranju stranaka propisao da Agencija preuzme nadležnost nad finansiranjem stranaka 1. oktobra 2009. godine, a Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije propisano je da Agencija počinje da radi 1. januara 2010. godine

92 Član Odbora Agencije za borbu protiv korupcije Zoran Stojiljković <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Srbija/770148/Nova+finansijska+kontrola+stranaka.html>

2010. godine. Izveštaji koji su dostavljeni posle tih izbora nisu bili kompletni, ali su ipak bili znatno detaljniji nego izveštaji iz 2008. godine⁹³. Jedna partija (koja je osvojila najviše mandata na izborima) dostavila je detaljne troškove i priložila račune na osnovu kojih bi se, uz postojanje monitoringa, mogla izvršiti provera verodostojnosti izveštaja. U slučaju te stranke, kao i u slučaju još četiri partije prikazani su troškovi veći od limita propisanog zakonom.⁹⁴ Tri partije (reč je o opozicionim partijama) prikazale su nerealno niske troškove⁹⁵ s obzirom na to da su imale medijske promocije, javne nastupe i/ili zakup prostorija za lokalne izborne štabove, što nije prikazano u izveštajima.

Do sada je Agencija kontrolisala izveštaje o finansiranju kampanje u pet izbornih procesa (pojedinačni lokalni izbori i izbori za jednog pokrajinskog poslanika) i podnela šest zahteva za pokretanje prekršajnog postupka⁹⁶. Kontrola godišnjih finansijskih izveštaja za 2010. godinu još traje i izvršava se "na osnovu podnetih izveštaja, dokumenata i informacija skupljenih od drugih državnih organa, banaka i drugih finansijskih institucija"⁹⁷. Agencija je takođe pokrenula prekršajni postupak protiv jedne opozicione partije jer je navodno nezakonito finansirana od strane javnog preduzeća ili druge javne institucije⁹⁸. Državna revizorska institucija se nije bavila finansiranjem partija i nije predviđeno da otvori to pitanje ni u 2011. godini⁹⁹.

Teško je proceniti da li će novi zakon koji će omogućiti neograničeno prikupljanje novca iz privatnih izvora doneti veću transparentnost u finansijske izveštaje. Predstavnici partija, naime, kao razloge zbog čega su do sada kampanje finansiranje gotovinom¹⁰⁰, navode strah donatora koji pomažu opoziciju da će se naći na udaru državnih organa, činjenicu da je zakon propisao velika ograničenja u pogledu toga ko ne sme da finansira partije¹⁰¹, te nizak ukupan limit. Zbog toga se redovan rad stranaka i izborne kampanje finansiraju gotovinom, često pribavljenom na nezakonit način¹⁰².

Integritet (propisi)

U kojoj meri je princip demokratskog uređenja stranaka zastupljen u glavnim političkim partijama?

Ocena 100

Statuti svih relevantnih partija¹⁰³ propisuju da se rukovodstvo stranke bira u demokratskoj proceduri uz mogućnost predlaganja više kandidata. Na čelu svih partija je predsednik koji se bira na izornoj skupštini¹⁰⁴.

93 Izveštaji iz Agencije

94 Zakon propisuje nizak limit jer ograničava dozvoljeni iznos prikupljenih sredstava iz privatnih izvora za iznos koji se odobrava iz budžeta. Prema navodima predstavnika partija u intervjuu sa autorom, novembra 2010. godine, političke stranke su iz Agencije bile pozvane da prikažu realne troškove u Boru uz najavu da neće biti sankcionisane za prekoračenje limita s obzirom da je limit nerealno nizak a očekuje se da će novi zakon uskoro biti usvojen.

95 Intervju sa novinarom iz Bora Sašom Trifunovićem, decembar 2010. godine.

96 Podaci iz Informatora o radu Agencije za borbu protiv korupcije

97 Podaci iz Informatora o radu Agencije za borbu protiv korupcije

98 Podaci iz Informatora o radu Agencije za borbu protiv korupcije

99 Intervju sa zamenicom predsednika Saveta DRI Ljubicom Nedeljković, januar 2011

100 Intervju sa predstavnicima stranaka, novembar 2010.

101 Zabranjeno je primanje materijalne i finansijske pomoći od: stranih država; stranih pravnih i fizičkih lica; anonimnih darodavaca; javnih ustanova i javnih preduzeća, ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala, bez obzira na visinu učešća; privatnih preduzeća koja obavljaju javne usluge po osnovu ugovora sa državnim organima i javnim službama, za vreme dok postoji takav ugovorni odnos; preduzeća i drugih organizacija koja vrše javna ovlašćenja; sindikata; humanitarnih organizacija; verskih zajednica; priređivača igara na sreću; uvoznika, izvoznika, prodavaca i proizvođača akciznih proizvoda i pravnih lica i preduzetnika koji imaju dospelu, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda. Zakon o finansiranju političkih stranaka, član 6

102 Intervju sa predstavnicima stranaka, novembar 2010.

103 Intervju sa predstavnicima stranaka, novembar 2010. godine i statuti stranaka http://www.ds.org.rs/dokumenti/Statut_2009.pdf <http://www.sns.org.rs/%D1%81%D1%80/2010-06-05-00-10-55/statut-srpska-napredna-stranka.html> <http://www.sps.org.rs/sr/dokument/statut.html> <http://www.srpskaradikalnastranka.org.rs/pdf/misc/20091023-statut.pdf> <http://www.g17plus.rs/v2/images/stories/dokumenti/statut-g17-plus.pdf> http://www.dš.org.rs/view_file.php?file_id=258

104 Istraživanje koje je sprovela TS

Kandidate za predsednike stranke predlažu opštinski odbori. U većini partija način kandidovanja i izbora propisan je statutom, dok je u pojedinim partijama to uređeno nižim aktima – poslovnikom o radu skupštine stranke, pravilnikom o izborima u stranci ili neposrednom odlukom glavnog odbora pred sazivanje izborne skupštine. U jednoj od partija propisano je da kandidat za predsednika prikuplja direktno potpise članova stranke (20.000 potpisa) a ne podrške opštinskih odbora, a jedna druga partija je odlučila da organizuje direktne izbore za predsednika stranke, na kojima mogu da glasaju svi članovi stranke¹⁰⁵.

Kandidate za poslanike utvrđuju glavni odbori, na predlog opštinskih odbora, (ili na predlog izvršnog odbora koji potvrđuje predsedništvo), a u nekim partijama postoji kvota o kojoj direktno odlučuju najviši organi, najčešće predsedništvo stranke.

Programske dokumente u partijama usvajaju se na programskim skupštinama, na predlog glavnih odbora. O izbornim platformama odlučuju glavni odbori¹⁰⁶.

Integritet (praksa)

U kojoj meri se princip demokratskog uređenja stranaka sprovodi u praksi?

Ocena 25

U praksi u političkim partijama odlučuju predsednik stranke i veoma uzak krug njegovih saradnika, često uži od predsedništva stranke¹⁰⁷. Otvoreno, demokratsko nadmetanje moguće je za mesta potpredsednika stranke, ali ne i za mesto predsednika. Visoki zvaničnik vladajuće Demokratske stranke izjavio je da je u ovom trenutku moguće ali nerealno da postoji više od jednog kandidata za predsednika stranke: »Ako znamo da Srbija nema boljeg predsednika, ako znamo da je (predsednik Srbije i predsednik DS) Boris Tadić zvanični i neformalni lider u regionu, onda je nerealno očekivati da bilo koji član DS misli da može biti bolji kandidat (za predsednika stranke) od Tadića¹⁰⁸. U 20-godišnjoj istoriji obnovljenog višestranačja u Srbiji tri puta se desilo da u nekoj relevantnoj stranci predsednik stranke bude zamenjen – dvojica su podnela ostavke zbog neslaganja sa glavnim odborom¹⁰⁹, dok je jedan izgubio na unutarstranačkim izborima¹¹⁰ (u Demokratskoj stranci). U sva tri slučaja bivši predsednik napuštao je stranku. Od trojice neuspešnih kandidata na unutarstranačkim izborima (dva puta u Demokratskoj stranci, 2000. i 2004. godine, jednom u Socijalističkoj partiji Srbije, 2006. godine) dvojica su ubrzo napustili tu partiju i prešli u drugu, dok je treći ostao kao član bez bilo kakve funkcije. Princip odanosti predsedniku doveo je do toga da su u jednom trenutku dve partije na čelu imale ljude koji su rukovodili partijom iz pritvora Haškog tribunala, a u jednoj od njih su odluke donošene na sednicama predsedništva na kojima je putem telefona iz pritvora učestvovao predsednik partije¹¹¹.

U pojedinim partijama navode da, iako je moguće da se neko kandiduje, u praksi neće dobiti podršku jer opštinski odbori nastupaju oportunistički i slede politiku predsednika i rukovodstva, iako partijska dokumenta teoretski organizaciju postavljaju suprotno – da rukovodstvo, preko skupštine sledi odluke članstva. Sva programska dokumenta takođe donosi uzak krug oko predsednika partije. U demokratskoj proceduri moguće je izmeniti detalje, ali ne i suštinu¹¹².

105 Istraživanje koje je sprovedla TS i intervju sa predstavnicima stranaka, novembar 2010.

106 Istraživanje koje je sprovedla TS i intervju sa predstavnicima stranaka, novembar 2010..

107 Intervju sa predstavnicima stranaka, novembar 2010.

108 <http://www.kurir-info.rs/vesti/politika/trivan-tadic-i-u-sledecem-mandatu-na-celu-ds-51761.php>

109 Predsednik G17 plus podneo je ostavku i napisito politiku 2006. godine. 2004. godine podneo je ostavku predsednik Građanskog saveza Srbije, a ta stranka je kasnije prestala da postoji i postala deo Liberalno demokratske partije, koja se izdvojila iz Demokratske stranke zbog programskih nesuglasica.

110 Predsednik Demokratske stranke 1994. godine izgubio je na stranačkim izborima, osnovao svoju partiju koja je kolektivno ponovo pristupila Demokratskoj stranci 2004. godine

111 <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Nikolic-ostaje-poslanik.lt.html>

112 Intervju sa predstavnicima stranaka, novembar 2010.

ULOGA

Formulisanje interesa i predstavljanje (praksa)

U kojoj meri političke partije objedinjuju i zastupaju određene društvene interese u političkoj sferi?

Ocena 25

Ogromna većina relevantnih političkih partija u Srbiji nije orijentisana ka predstavljanju određene socijalne grupe i određenih društvenih interesa. U javnim nastupima, stranke pokušavaju da pridobiju glasove iz svih društvenih grupa i kategorija, tvrdeći da deluju u njihovom interesu¹¹³. Društvena grupa čiji su interesi najdirektnije predstavljeni i najčvršće branjeni su penzioneri, koje predstavlja Partija ujedinjenih penzionera Srbije – članica vladajuće koalicije. Vladajuće stranke, posebno pred izbore, okreću se ka osiromašenim kategorijama, povećavaju socijalna davanja i “prelivaju javni novac u troškove”¹¹⁴. Manjinske partije predstavljaju specifične interese nacionalnih manjina u Srbiji, otvarajući povremeno pitanja kao što je finansiranje projekata u oblastima ili regionima gde živi određena manjina, ili pitanja iz oblasti kulture i obrazovanja¹¹⁵. U drugim oblastima manjinske partije deluju na isti način kao i “većinske”, sa kojima su u koaliciji. Postoji i nekoliko partija sa snažnim regionalnim karakterom (LSDV, JS, ZZS). Nijedna od pomenutih “profilisanih” partija nema više od 2,5% poslaničkih mesta u parlamentu¹¹⁶.

Postoji uverenje da političke partije u najvećoj meri zastupaju interese krupnog kapitala¹¹⁷, odnosno neformalnih centara moći okupljenih oko krupnog kapitala. Krupan kapital ušao je u sve političke partije i prema oceni stručnjaka, partije ne predstavljaju različite društvene grupe, “levicu” i desnicu” već postoji samo jedna organizovana grupa koju čini krupni kapital¹¹⁸. “Sve političke stranke, samo neke u jedno, a neke u drugo vreme su zapravo i pre svega tu da bi štatile njihove interese”¹¹⁹.

Karakterističan primer, kada je iskazana snažna sumnja da su predstavnici krupnog kapitala pokušali da direktno utiču na pojedinačne stranke zbog činjenice da su njihovi konkurenti imali uticaj na vladu, bio je prilikom glasanja o zakonu kojim je definisana politika akciza na cigarete 2009. godine. Prilikom prodaje jedne od najvećih srpskih fabrika cigareta američkoj kompaniji „Filip Moris“ 2003. godine vlada je dogovorila akciznu politiku koja je odgovarala tom tada najvećem investitoru. Akcizna politika je zadržana i šest godina kasnije, kada se pojavio novi domaći proizvođač cigareta, kome ta politika akciza nije odgovarala. Poslanici nekoliko vladajućih i opozicionih stranaka su zajedno izglasali amandman kojim su drastično izmenjene akcize, tako što su povećane na skuplje cigarete, a smanjene na jeftinije koje proizvodi firma čiji direktori su pred glasanje viđeni kako posećuju poslaničke klubove u parlamentu¹²⁰.

Još jedna “javna tajna” je da stranke rade u interesu svojih članova, zvaničnika ili donatora, obezbeđujući im mogućnost za zaposlenje u javnoj administraciji i javnim službama ili mogućnost da razvijaju sopstveni biznis kroz razne oblike javno-privatnog partnerstva¹²¹. Posebno je zabrinjavajuće pitanje kontrole stranaka nad javnim preduzećima¹²².

113 Intervju sa predstavnicima stranaka, novembar 2010.

114 Intervju sa predstavnikom jedne vladajuće stranke, novembar 2010.

115 Istraživanje koje je sprovedla TS i intervju sa predstavnicima stranaka, novembar 2010.

116 Istraživanje koje je sprovedla TS i intervju sa predstavnicima stranaka, novembar 2010.

117 Predsednica Komisije za zaštitu konkurencije Dijana Marković Bajalović, http://politickiforum.org/index.php?vrsta=tribina&kategorija=&tekst=41&naredba=prikaz&br_stranice=

118 Sociolog Vladimir Vuletić, 24. maja 2010. tribina Narodna skupština – tvorac zakona ili politička tribina

119 Sociolog Vladimir Vuletić, 24. maja 2010. tribina Narodna skupština – tvorac zakona ili politička tribina

120 <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/75675/Dacic-Canak-i-opozicija-ruse-budzet-u-korist-Peconija->

121 Intervju sa predstavnicima stranaka, novembar 2010.

122 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/12168/Dinkic-hoce-deo-kolaca>

Ovakva situacija dovela je do niskog poverenja građana u partije i partijski sistem. U istraživanju za Globalni barometar korupcije 2010, građani su najlošije ocenili partije – 4,2 (za 0,1 lošije nego godinu dana ranije i za 0,2 lošije nego dve godine ranije).¹²³ Prema istraživanju Balkan monitora¹²⁴ poverenje građana u partije je takođe nisko. Dve trećine (68%) se ne oseća zastupljeno od strane bilo koje partije ili političara¹²⁵.

Borba protiv korupcije (praksa)

U kojoj meri političke partije obraćaju pažnju na društvenu odgovornost i borbu protiv korupcije?

Ocena 25

Borba protiv korupcije pominje se u programima svih relevantnih partija u Srbiji¹²⁶. U većini slučajeva reč je, međutim, samo o deklarativnom zalaganju za "odlučnu" ili "energičnu" borbu protiv korupcije¹²⁷. U programima se partije uglavnom zalažu za "vlast bez korupcije", "nekorumpiranu državnu upravu" ili za strožije kaznene odredbe i rad istražnih organa neometan od strane vlasti kako bi svi, bez obzira na stranačku pripadnost odgovarali za eventualnu korupciju¹²⁸. Izuzetak je jedna partija koja u programu usvojenom 2007. godine navela konkretnu meru za borbu protiv korupcije - da se zalaže da svi funkcioneri moraju podneti izveštaje o imovini pre prihvatanja funkcije i posle prestanka mandata. Ta obaveza je, po Zakonu o rešavanju sukoba interesa, postojala od 2005. godine.

Borba protiv korupcije (i organizovanog kriminala) takođe je među principima oko kojih su postizborni koalicioni sporazum postigle partije koje sada čine vladajuću većinu, kao i one koje su je činile u prethodnom sazivu parlamenta.

Tokom izborne kampanje za parlamentarne i lokalne izbore 2008. godine partije su, uz deklarativno i uopšteno zalaganje za borbu protiv korupcije iznosile i neke konkretne predloge - Demokratska stranke i G17 lansirali su ideju o krivičnom gonjenju funkcionera koji ne prijave ili ne objave podatke o svojoj imovini (ta odredba je postala deo Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije koji je usvojen krajem 2008. godine). Predstavnici Demokratske stranke Srbije su govorili o uvođenju elektronskih javnih nabavki, a Liberalno demokratska partija zalagala se za smanjenje uticaja partija na javna preduzeća¹²⁹.

Kada je, međutim, Transparentnost Srbija tokom kampanje predložila partijama 20 tačaka¹³⁰ za buduće delovanje u oblasti borbe protiv korupcije, dve partije su navele da su načelno spremne da ih prihvate ili da govore o njima posle izbora, dok su ostale tvrdile da imaju svoje kvalitetnije programe¹³¹.

Partije su kasnije u više navrata pokazale da su partijski interesi granica spremnosti za borbu protiv korupcije. Krajem 2008. godine usvojen je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije koji je doneo niz ograničenja za partije i funkcionere. Kada je, međutim, bilo potrebno da se pojedini funkcioneri odreknu dvostrukih funkcija, zakon je promenjen¹³². Vlada je prvo izradila predlog promena bez konsultacija sa Agencijom, ali je pod pritiskom javnosti povukla taj predlog. Novi predlog usaglašen je sa Agencijom, ali su poslanici svih vladajućih partija izglasali amandman, bez zvanične podrške vlade, kojim su omogućili ostanak izabranim funkcionerima na više funkcija do isteka mandata na koji su izabrani¹³³.

123 http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=28&lang=sr

124 http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2010_Summary_of_Findings.pdf

125 http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2010_Summary_of_Findings.pdf

<http://www.pescanik.net/content/view/737/97/>

126 Istraživanje koje je sprovedla TS i intervjui sa predstavnicima stranaka, novembar 2010.

127 Istraživanje koje je sprovedla TS i intervjui sa predstavnicima stranaka, novembar 2010.

128 Istraživanje koje je sprovedla TS, internet sajtovi partija

129 Istraživanje koje je sprovedla TS

130 http://www.transparentnost.org.rs/aktivnosti/antikorupc_sav/23042008.htm

131 http://www.transparentnost.org.rs/aktivnosti/antikorupc_sav/23042008.htm

132 <http://www.vesti-online.com/Vesti/Srbija/63969/Vlada-ne-odustaje-od-antikorupcijskog-zakona>

133 <http://www.pressonline.rs/info/politika/127516/borise-tadicu-ne-potpisuj.html>

POLITIČKE STRANKE

Ključni nalazi i preporuke

Politička partije su formalno demokratski ustrojene ali u praksi sve odluke donose predsednik i uzak krug ljudi koji ga okružuju. Sve partije krše propise o finansiranju kampanje. Klijentistički pristup i tajno lobiranje su redovne pojave.

1. Omogućiti efikasnu primenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, usvajanjem podzakonskih akata i stvaranjem uslova za efikasnu kontrolu;
2. U potpunosti Zakon o finansiranju političkih aktivnosti odredbama koje nedostaju i precizirati odredbe koje nisu dovoljno jasne;
3. Propisati posebne obaveze za udruženja koje osnivaju i registruju političke partije;
4. Političke partije treba da se u predizbornim programima više fokusiraju na suzbijanje korupcije kroz sistemske mere;
5. S obzirom na to da lobiranje nije zakonski uređeno, političke partije bi trebalo da proaktivno objavljuju informacije o svojim finansijama i pokušajima lobiranja koji bi se mogli povezati sa njihovim istupima odnosno pozicijama koje zauzimaju u parlamentu i u vladi;
6. Političke partije bi trebalo da se uzdrže od uplitanja u javni sektor kroz postavljanje predstavnika partija u javna preduzeća i druge delove javnog sektora;
7. Uvesti mehanizme interne finansijske kontrole u političkim partijama;
8. Novac koje partije dobijaju iz javnih izvora na osnovu broja poslanika u parlamentu bi trebalo da se troši na povećanje kvaliteta rada poslaničkih grupa – izradu predloga zakona i amandmana na predloge zakona drugih predlagača.



MEDIJI

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Propisi u Srbiji nisu prepreka za osnivanje i rad medija, cenzura je zabranjena a kao zvanične vrednosti propisi promovišu raznovrsnost, nezavisnost i profesionalnost. U praksi se mediji suočavaju sa političkim i ekonomskim pritiscima, zbog čega se, pored cenzure, razvija i autocenzura. Vlasništvo nad medijima, posebno štampanim, često je netransparentno. Novinari ne poštuju Kodeks, a istraživačko novinarstvo je slabo razvijeno.

MEDIJI			
Ukupna ocena stuba: 42			
	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 50/100	Resursi	75	25
	Nezavisnost	100	0
Upravljanje 46/100	Transparentnost	50	25
	Odgovornost	75	50
	Integritet	50	25
Uloga 25/100	Istraživanje i razotkrivanje slučajeva korupcije	/	25
	Informisanje javnosti o korupciji i njenim posledicama	/	25
	Informisanje javnosti o funkcionisanju vlasti	/	25

Struktura – U Srbiji postoji više od 500 dnevnih i periodičnih novina prijavljenih u Registru javnih glasila, više od 200 radio stanica, oko 100 TV stanica i 90 internet medija¹. Postoji osam relevantnih dnevnih listova sa nacionalnom distribucijom, sa tiražima između 10.000 i 100.000 primeraka. Postoje dva javna servisa – RTS (dva TV i tri radio programa) koji je nacionalni i finansiraju se od pretplate i komercijalnim prihodima i RT Vojvodina (dva TV i tri radio programa), pokrajinski servis sa istim modelom finansiranja. Oni su osnovani u skladu sa Zakonom o radiodifuziji². Lokalne stanice, u vlasništvu lokalne samouprave, trebalo je da budu privatizovane do 2005. godine, ali se to nije desilo.

Postoji pet komercijalnih TV stanica i pet radio stanica sa nacionalnom pokrivenošću³. Postoje četiri relevantna politička nedeljnika sa tiražima između 10.000 i 20.000. Pitanje izdavanja dozvola za emitovanje radio i TV programa je u nadležnosti Republičke radiodifuzne agencije. Članove Saveta RRA bira Skupština Srbije na predlog ovlašćenih predlagača, u skladu sa Zakonom o radiodifuziji⁴. Postoje dva nacionalna udruženja novinara, Udruženje novinara Srbije i Nezavisno udruženje novinara Srbije, kao i nekoliko asocijacija elektronskih, štampanih i lokalnih medija.

Nacionalna medijska strategija bi trebalo da bude usvojena u Skupštini Srbije do decembra 2011⁵. Nacrt – Medijsku studiju - uradili su strani eksperti koje je angažovala Delegacija Evropske unije, a potom je održano više javnih rasprava. U dokumentu se konstatuje da u Srbiji postoji previše medija, da je kvalitet njihovog sadržaja na niskom nivou, a da su sredstva koja im stoje na raspolaganju premala. Preporučuje se smanjenje broja komercijalnih stanica sa nacionalnom pokrivenošću na jednu ili dve, podela jedne frekvencije između više regionalnih emitera, ukidanje državnog vlasništva nad lokalnim i regionalnim medijima i pomoć lokalnim medijima kroz projekte a ne iz lokalnih budžeta i zadržavanje Saveta za štampu kao samoregulatornog i samofinansirajućeg tela⁶. Novinarska udruženja u Srbiji tražila su u raspravi da se obezbedi javnost vlasništva nad medijima, potpuno povlačenje države iz vlasništva, zabrana koncentracije i monopola i uspostavljanje ravnopravnog tretmana svih medija na tržištu⁷.

1 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/PublicMedia.aspx>

2 Zakon o radiodifuziji, član 76

3 <http://www.RBA.org.rs/latinica>

4 Zakon o radiodifuziji, član 6-11

5 <http://www.osce.org/sr/serbia/78415>

6 <http://www.osce.org/sr/serbia/78415>

7 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=06&dd=26&nav_category=12&nav_id=521422

NALAZI

KAPACITET

Resursi (Propisi)

U kojoj meri je postojeći pravni okvir stvara okruženje pogodno za raznolike nezavisne medije?

Ocena: 75

Pravni okvir u Srbiji ne predstavlja prepreku za osnivanje medija. Ustav Srbije navodi da je svako slobodan da, bez odobrenja, na način predviđen zakonom, osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja⁸, a da se televizijske i radio stanice osnivaju u skladu sa zakonom⁹.

Osnivanje radio i TV stanica i izdavanje dozvola za rad je regulisano Zakonom o radiodifuziji¹⁰. Taj zakon predviđa raspisivanje konkursa za izdavanje licenci za emitovanje zemaljskog signala, dok se dozvole za emitovanje preko kablovskih mreža i satelita izdaje na zahtev distributera. Nije potrebna dozvola za emitovanje putem interneta¹¹.

Dozvolu mogu dobiti samo domaća fizička i pravna lica registrovana na teritoriji Srbije. Zakon predviđa da strano pravno lice može biti vlasnik do 49% udela radiodifuznog preduzeća. Vlasnik licence mora da traži odobrenje od RRA za svaku promenu vlasničkog udela radi "kontrole vlasničke strukture" i kontrole porekla kapitala. Dozvolu za emitovanje ne može dobiti preduzeće ili institucija u vlasništvu Republike Srbije ili Pokrajine Vojvodine (izuzetak su javni radiodifuzni servisi), kao ni političke partije ili pravna lica čiji su osnivači političke partije¹².

Zakon i Strategija razvoja radiodifuzije predviđaju formalne uslove za izdavanje dozvole – tehničke organizacione, programske i ekonomske, transparentnost vlasničke strukture i finansija, nepostojanje zabranjene medijske koncentracije¹³. Predviđeno je i da Savet RRA, kada odlučuje o izdavanju dozvole, uzima u obzir kvantitativne kriterijume (rejting i finansijske rezultate) i kvalitativne kriterijume (kvalitet programa i ponašanje stanice u prošlosti). Jedan od kriterijuma za izdavanje dozvole je garancija da će radio, odnosno TV, stanica doprineti kvalitetu i raznovrsnosti programa¹⁴. Konačno, oni kandidati koji doprinose poštovanju principa radiodifuzije (sloboda, profesionalizam, nezavisnost, nepostojanje cenzure, afirmacija slobode izražavanja i pluralizma ideja, poštovanje ljudskih prava) imaju prioritet u procesu izdavanja dozvola¹⁵.

Pored javnih radiodifuznih servisa i komercijalnih stanica, zakon predviđa i postojanje stanica civilnog sektora.

Prioritet za dobijanje dozvola za takve stanice, prema Zakonu, imaju grupe i organizacije koje su se dokazale u oblasti ljudskih prava, manjinskih prava i afirmacije građanskih sloboda i one koje rade u interesu svih u zajednici koje imaju koristi od takvih programa¹⁶. To se posebno odnosi na razne etničke grupe, udruženja građana sa posebnim potrebama, kulturna udruženja, omladinske or-

8 Ustav Republike Srbije, član 50
9 Ustav Republike Srbije, član 50
10 Zakon o radiodifuziji, člans 38-48
11 Zakon o radiodifuziji, člans 49
12 Zakon o radiodifuziji, član 41, 42
13 Zakon o radiodifuziji, član 53
14 Zakon o radiodifuziji, član 53
15 Zakon o radiodifuziji, član 53
16 Zakon o radiodifuziji, član 95

ganizacije, organizacije specijalizovane za zaštitu dece, zaštitu potrošača, organizacije za zaštitu prirode i životne sredine, ekološke organizacije i druge NVO i udruženja građana¹⁷.

Kandidati koji ne dobiju dozvolu mogu se žaliti RRA, a dalja moguća pravna procedura je upravna tužba Upravnom sudu¹⁸.

Nema pravnih ograničenja za osnivanje novina ili drugih štampanih medija. Prema Zakonu o javnom informisanju, nije dozvoljen monopol na osnivanje niti distribuciju štampe¹⁹. Štampani medij mogu osnivati domaća ili strana pravna ili fizička lica. Izmene zakona iz 2009. godine predviđale su da osnivač može biti samo pravno lice iz Srbije, ali je Ustavni sud utvrdio da je ta odredba u suprotnosti sa Ustavom, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima²⁰.

Zakon takođe predviđa da svi mediji moraju biti registrovani u Registru javnih glasila²¹. Ustavni sud je, međutim, utvrdio da jedan član nije u skladu sa Ustavom, Taj član je predviđao da tužilac mora da pokrene postupak protiv izdavača neregistrovanog glasila. Mediji sada formalno moraju da se registruju, ali nema sankcija za one koji nisu registrovani²².

Što se novinara tiče, nema zakonskih ograničenja niti restrikcija za bavljenje profesijom. Jedno regionalno udruženje novinara pokrenulo je 2004. godine inicijativu za licenciranje novinara, kao oblik samoregulacije, ali ideja nije dobila širu podršku²³.

Resursi (Praksa)

U kojoj meri raznovrsni nezavisni mediji pružaju različite poglede na važna pitanja?

Ocena: 25

Informativni programi elektronskih medija, kao i štampani medija u velikoj većini bave se istim temama, uglavnom nametnutim od strane političara i političkih partija²⁴. Predstavnici dva nacionalna novinarska udruženja takvo stanje u medijima označili su opaskom da se „svi uređuju na jednom mestu“²⁵, ukazujući da savetnik predsednika Srbije kao i gradonačelnik Beograda (obojujica zvaničnici vladajuće Demokratske stranke) imaju marketinške firme koje otkupljuju marketinško vreme i prostor u medijima.

Sve nacionalne TV, radio stanice i novine sa nacionalnom distribucijom izdaju se u Beogradu, postoji pokrajinski javni radio-TV servis, dok regionalne novine praktično ne postoje²⁶. Lokalne radio stanice u vlasništvu opština i gradova nisu privatizovane iako je Zakon o radiodifuziji predviđao da se taj proces okonča do 2005. godine²⁷.

Zahvaljujući činjenici da postoji veliki broj medija, oni su dostupni javnosti i sve društvene kategorije mogu zadovoljiti osnovnu potrebu za informacijama opšteg tipa, ali i za specijalizovanim časopisima

17 Strategija razvoja radiodifuzije u Republici Srbiji do 2013. godine II poglavlje/ 3.4

18 Zakon o radiodifuziji, član 54

19 Zakon o javnom informisanju, član 7

20 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010ju&mm=07&dd=22&nav_category=11&nav_id=447111

21 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/PublicMedia.aspx>

23 <http://www.ndnv.org/wp-content/uploads/2012/05/PUBLIKACIJA-FV-2.pdf>

24 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije (UNS) i Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), oktobar 2010.

25 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije (UNS) i Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), oktobar 2010.

26 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/PublicMedia.aspx>

27 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije (UNS) i Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), oktobar 2010.

ili programima²⁸. Srbija je među zemljama sa najvećim brojem medija po glavi stanovnika²⁹. U oblasti privatizacije medija ostvaren je skroman napredak. Državna regulatorna tela tolerišu nelegalne medije³⁰. Prezasićeno medijsko tržište karakteriše postojanje dve grupe: privatni mediji rade pod tržišnim uslovima, a mediji koji su pod kontrolom vlasti ostvaruju prihode iz budžeta i od oglašavanja³¹.

Kvalitet je, s druge strane, upitan jer mediji funkcionišu po principu "što manjih troškova" – što niže plate za novinare, oslanjanje na novinske agencije i besplatni (nepouzdati) izvori vesti, manje investiranja u kvalitet i sadržaj, a više u formu³².

U medijima ima prostora za raznovrsne političke opcije, ali centralni prostor najčešće zauzimaju vesti koje u pozitivnom svetlu prikazuju aktivnosti vlasti. Do te granice – zadiranja u interes vlasti, bilo nacionalnih ili lokalnih - otvoren je i prostor za sve druge društvene, ekonomske i antikorupcijske teme³³.

Medijima u Srbiji nedostaje ozbiljan pristup brojnim događajima i temama, posebno ekonomskim pitanjima – kao što su ekonomski razvoj, problem izvoza, javne potrošnje. Mediji imaju nedovoljan broj novinara koja imaju specifična znanja u ovim oblastima³⁴. Nema mnogo kvalitetnog analitičkog i istraživačkog novinarstva. U Srbiji nema kritičke javnosti, pa je većina izveštaja bez kritičkih osvrta, a među novinarima postoji veoma malo specijalista za kompleksne teme³⁵.

Sa procvatom medija tokom 1990-tih godina, kada je u neregulisanim uslovima otvaran veliki broj medija i kada je u vreme Miloševićevog režima postojalo paralelno medijsko tržište - pristalica režima i njegovih protivnika, formirana je velika populacija novinara. Posle promena otvaraju se brojne novinarske škole i kursevi, kao i privatni novinarski fakulteti, pa je tržište zasićeno velikim brojem ljudi koji rade novinarski posao iako ne poseduju profesionalna znanja, niti bilo kakve specijalizacije³⁶. Od oko 4.000 novinara dobrovoljno registrovanih u Bazi podataka novinara Srbije više ili visoko obrazovanje ima ih oko 45 odsto³⁷.

Nezavisnost (Propisi)

U kojoj meri postoje zakonska rešenja koja treba da spreče neželjeni spoljni uticaj na rad medija?

Oцена: 100

Ustav i zakoni u Srbiji štite slobodu medija, zabranjuju cenzuru, garantuju slobodni pristup informacijama. Ustav propisuje da „u Republici Srbiji nema cenzure“³⁸. Sud može sprečiti širenje informacija i ideja putem medija „ako je to u demokratskom društvu neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Srbije, sprečavanje propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje“³⁹. Zakon o javnom informisanju⁴⁰ propisuje da je javno informisanje slobodno, da ne

28 Irex Media Sustainability Index 2010, www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

29 Irex Media Sustainability Index 2010, www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

30 Irex Media Sustainability Index 2010, www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

31 Irex Media Sustainability Index 2010, www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

32 Irex Media Sustainability Index 2010, www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

33 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije (UNS) i Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), oktobar 2010.

34 Irex Media Sustainability Index 2010, www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

35 Irex Media Sustainability Index 2010, www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

36 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije (UNS) i Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), oktobar 2010.

37 www.novinari.rs

38 Ustav Republike Srbije, član 50

39 Ustav Republike Srbije, član 50, Zakon o javnom informisanju, član 17

40 Zakon o javnom informisanju, član 2

podleže cenzuri i da niko ne sme, ni na posredan način, da ograničava slobodu javnog informisanja.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojen je 2004. godine, a Poverenik, kao žalbeni organ, radi od početka 2005. godine⁴¹. Za pet godina rešio je oko 4.500 osnovanih žalbi⁴². Statistika pokazuje da u 93 odsto slučajeva organi vlasti postupe po zahtevu tražioca informacije odmah po saznanju da je uložena žalba ili po donošenju rešenja Poverenika⁴³.

Medije mogu osnivati sva pravna i fizička lica. Jedini izuzetak su elektronski mediji, koje može osnovati samo domaće pravno ili fizičko lice⁴⁴. Za radio i TV stanice koje emituju program preko javnih frekvencija neophodno je konkurisati za dozvolu, koju izdaje Radiodifuzna agencija. RRA je zakonom postavljena kao nezavisno regulatorno telo čiji devetočlani Savet, koji odlučuje o licencama, bira parlament na predlog ovlašćenih predlagača⁴⁵. Izbor članova zakonom je predviđen tako da se uspostavi ravnoteža između uticaja države, preko parlamenta na raspodelu državnih resursa - frekvencija, a s druge strane da se izbegne potpuna politizacija - tri člana predlaže Odbor za informisanje Skupštine Srbije, jednog Skupština Vojvodine, po jednog univerziteti, udruženja medija i novinara, nevladine organizacije, crkve i verske zajednice, a devetog predlažu prethodno izabrani članovi Saveta⁴⁶.

Propisi u vezi sa izdavanjem licenci su razumni i usmereni su na obezbeđivanje uravnotežene medijske ponude. Obuhvaćeni su tehnički aspekti radiodifuzije i vrste programa koje se emituju⁴⁷. Vlasti se mogu direktno mešati u rad medija samo u vanrednom stanju ili ratnom stanju, kada određena prava, uključujući i medijske slobode mogu da se ograniče⁴⁸. Zakon o informisanju⁴⁹ propisuje da niko ne sme da vrši fizički ili bilo kakav drugi pritisak na medije i zaposlene u medijima, niti da utiče kako bi ih omeo u obavljanju posla.

Prema zakonu, novinari u Srbiji nisu obavezni da objave izvor informacije, izuzev ako se podaci odnose na izvršeno krivično delo, odnosno na izvršioca krivičnog dela za koje je zaprećena kazna od najmanje pet godina zatvora⁵⁰. Od 2005. godine, za klevetu nije predviđena zatvorska kazna⁵¹, već novčana kazna koja, ako je uzrokovala teže posledice po oštećenog, može iznositi najviše milion dinara (oko 10.000 evra).

Nezavisnost (Praksa)

U kojoj meri su mediji u praksi slobodni od neželjnog spoljnog mešanja u njihov rad?

Ocena: 0

Mediji i novinari u praksi ne uživaju slobodu i nezavisnost proklamovanu Ustavom i zakonima. Cenzura je rasprostranjenija nego ikada⁵². Prema podacima iz IREX-ovog Izveštaja o održivosti medija za 2010. (IREX Media sustainability Report), stanje u medijima u 2010. se pogoršalo zbog povećanja političkog uticaja na medije i njihovu uređivačku politiku. U 2009. godini vlasti su donele nove propise, zvanično kako bi se "povećala odgovornost medija, koji su slobodni i nezavisni u

41 <http://www.poverenik.rs/en.html>

42 <http://www.poverenik.rs/you/informator-o-radui/informator-o-radui-arhiva.html>

43 <http://www.poverenik.rs/you/informator-o-radui/informator-o-radui-arhiva.html>

44 Zakon o javnom informisanju, član 11 and 14

45 Zakon o radiodifuziji, član 6-11

46 Zakon o radiodifuziji, član 23

47 Zakon o radiodifuziji, član 68-74

48 Ustav Republike Srbije, član 20, 200-202

49 Zakon o javnom informisanju, član 2

50 Zakon o javnom informisanju, član 32

51 Krivični zakon, član 171

52 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije (UNS) i Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), oktobar 2010.

radu, ali moraju da se povinuju zakonu⁵³. Medijska udruženja su, međutim, ocenila da je reč o pokušaju jačanja državne kontrole nad medijima i uticaja političkih faktora na medije⁵⁴. Rezultat je bio homogenizacija u izveštavanju na račun pluralizma, povećanje samocenzure i potiskivanje istraživačkog novinarstva⁵⁵.

Mediji snažno osećaju efekte ekonomske krize, s obzirom na to da zavise od komercijalnih oglašivača koji su često povezani sa političkim partijama i od oglasa koje daje državni organi ili oglašivači u vlasništvu države⁵⁶. Izborom medija u kojima će se državna preduzeća oglašavati, država utiče na finansijsku održivost medija⁵⁷. Političari, posebno ministri, pojedinačno ostvaruju uticaj na medije kroz beneficije kao što su besplatna putovanja za novinare, posebno one iz novinskih agencija, kako bi oni mogli da izveštavaju o aktivnostima ministara⁵⁸.

Odeljenja za odnose sa javnošću snažno utiču na medijsku sferu⁵⁹. Sličan mehanizam uticaja na medije, kao i političari, imaju firme - od poklona novinarima i besplatnih putovanja, pa do toga da oglašavanje dovode u čvrstu vezu sa izborom tema koji su u njihovom interesu ili bi mogle da ugroze njihove interese. Zbog toga je široko rasprostranjena pojava da ekonomski i politički centri moći utiču na uređivačku politiku, a PR službe se osećaju toliko moćne u odnosu na medije da pokušavaju da utiču i na izgled samih vesti.⁶⁰

Karakterističan primer uticaja na medije i to zbog benignog slučaja zabeležen je prilikom posete predsednika Hrvatske Iva Josipovića Srbiji, 18. jula 2010. godine, kada su na intervenciju iz pres službe kabineta predsednika Srbije gotovo svi mediji⁶¹ prećutali da je Josipović, posle govora u hali pred 2.000 ljudi, silazeći sa bine promašio jedan stepenik i pao.

Insajderske priče su retke i novinarski neimenovani izvori najčešće će otkriti kompromitujuće materijale za svoje političke protivnike⁶².

Pod uticajem dugo prisutne cenzure razvija se autocenzura i novinari sami izbegavaju da zadiru u teme za koje veruju da će izazvati negativne reakcije političkih stranaka, firmi ili moćnih i uticajnih kabineta⁶³. Novinarstvo se zbog toga loše percipira⁶⁴ – javnost smatra da su novinari nestručni (62%), korumpirani (35%), lošeg ekonomskog položaja (8. pozicija od 11), novinarstvo je označeno kao politizovano i manje značajna profesija (10. od 11 rangiranih profesija).

U takvim odnosima fizički napadi na novinare su redovna pojava. Novinari su izloženi i verbalnim i fizičkim napadima od strane političara⁶⁵. Mediji i novinari su česte mete tužbi. Nezavisno udruženje novinara Srbije je 2010. godine, zabrinuto zbog čestih tužbi, javno apelovalo na građane da se obraćaju Savetu za štampu pre podizanja tužbi. Prema podacima iz novinarskih udruženja, sudije, posebno u manjim gradovima, nisu dovoljno specijalizovane za medijsko pravo i donose presude koje se potom obaraju pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu⁶⁶. Zbog toga je, na inicijativu NUNS-a, Pravosudna akademija uvela kurseve medijskog prava za buduće sudije i

53 <http://www.seecult.org/vest/izmene-i-dopune-zakona-o-javnom-informisanju>

54 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije (UNS) i Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), oktobar 2010.

55 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije (UNS) i Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), oktobar 2010.

56 Intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010

57 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije (UNS) i Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), oktobar 2010.

58 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije (UNS) i Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), oktobar 2010.

59 Irex Media Sustainability Index 2010, www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

60 Intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010

61 Izuzetak su jedna privatna novinska agencija i jedne dnevne novine

62 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije (UNS) i Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), oktobar 2010.

63 Intervju sa predstavnicima Udruženja novinara Srbije (UNS) i Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), oktobar 2010.

64 Istraživanje Strateškog marketinga: Novinari i novinarstvo u očima građana i novinara, april 2007.

65 Bivši ministar infrastrukture Velimir Ilić, Gradonačelnik Kragujevca Veroljub Stevanović, <http://www.nuns.rs/dosije/22/02.jsp>

66 <http://www.kurir-info.rs/vesti/politika/verko-pretio-novinarci-kurira-7135.php>

66 Slučajevi Lepojic vs Serbia (13909/05), Bodrozić vs Serbia (32550/05) Takođe, sudije često tretiraju ocenu iz komentara kao klevetu. U drastičnim slučajevima, kao što je bio tužba Velimira Ilića protiv Čačanskih novina i urednika Stojana Markovica, satirični tekst u kome je mogao da se prepozna bilo koji lokalni funkcioner, uzet je kao osnova za presudu. U slučaju Vranjskih i apotekarske ustanove, sudija nije znao razliku između reagovanja i demantija.

tužioce, kao i seminare za sadašnje sudije i tužioce, advokate i urednike u medijima. Policija je rasvetlila i pravosuđe je procesuiralo brojne napade na novinare, ali neki napadi iz prethodne decenije i dalje su nerazrešeni⁶⁷.

RRA, koja je zadužena za elektronske medije, i Savet za štampu, samoregulišuće telo zaduženo za štampane medije, koje su formirali udruženja novinara i medijske asocijacije i koje de facto još nije počelo da radi, su aktivni u oblasti regulisanja rada medija⁶⁸.

Savet RRA je na početku rada, posebno prilikom raspodele frekvencija, optuživan za nedovoljno transparentan rad, odnosno nejasnu primenu prilično uopštenih kriterijuma za podelu frekvencija⁶⁹. RRA je sluh za potrebe politike demonstrirala kada je raspisala dodatni konkurs za dodelu frekvencije opštinskoj TV stanici u Preševu, što je bio direktan zahtev gradonačelnika Preševa, koji je, kao predsednik manjinske albanske stranke, narodni poslanik i deo vladajuće koalicije⁷⁰. S druge strane, Savet RRA je pokušao da demonstrira politički balans izričući mere javnog upozorenja zbog kršenja zakona u pet slučajeva (od ukupno devet izrečenih mera) protiv TV stanica zbog nedozvoljenog reklamiranja stranaka vladajuće koalicije van perioda izborne kampanje ili zbog neravnomerne prisutnosti opozicionih stranaka u predizbornim programima⁷¹.

67 <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136056.htm> i Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010.

68 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010.

69 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=05&dd=20&nav_id=198248

70 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010.

71 <http://www.rra.org.rs/index.php?id=31&task=mere>

UPRAVLJANJE

Transparentnost (Propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede transparentnost u radu medija?

Ocena: 50

Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije, koju je parlament usvojio 8. decembra 2005. godine, kao jedan od zadataka u oblasti medija bilo je propisana preporuka da se omogući transparentan uvid u vlasničku strukturu medija i spreči njihova monopolizacija⁷². Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije postavio je Ministarstvu kulture i parlamentu zadatak da zakon koji će to regulisati bude izrađen i usvojen 2007. godine⁷³. Do danas je izrađena radna verzija Zakona o nedozvoljenom objedinjavanju i javnosti vlasništva javnih glasila⁷⁴. Prema važećim propisima (Zakon o javnom informisanju) mediji moraju da objave firmu i sedište osnivača, ali ostaju nepoznati vlasnici, direktni ili posredni osnivača⁷⁵. Kod elektronskih medija koji konkurišu za frekvencije Savet RRA ima obavezu da utvrdi strukturu kapitala (po Zakonu o radiodifuziji) kako bi sprečio nedozvoljenu koncentraciju⁷⁶. Mediji moraju da objave i lična imena odgovornog urednika javnog glasila i odgovornih urednika za pojedina izdanja, rubrike, odnosno programske celine. Ne postoji obaveza objavljivanja informacija o uređivačkoj politici.⁷⁷

Transparentnost (Praksa)

U kojoj meri u praksi postoji transparentnost u medijima?

Ocena: 25

U praksi ne postoje jasni podaci o vlasništvu nad medijima, posebno štampanim. Postoje indicije da neki formalni vlasnici služe kao "fasada" za stvarne vlasnike i interese koji stoje iza glasila⁷⁸, što znači da vlasnici koji su registrovani u državnom registru nisu stvarni vlasnici, već sa njima imaju tajne ugovore⁷⁹. Vlasnici ili suvlasnici nekoliko uticajnih i tiražnih dnevnih listova su firme registrovane na Kipru, a o stvarnim vlasnicima – biznismenima i tajkunima – javnost isključivo nagađa⁸⁰.

S druge strane, podaci o unutrašnjoj organizaciji medija dostupni su javnosti i svi mediji ispunjavaju zakonsku obavezu objavljivanja impresuma - detaljnih podataka o menadžmentu i urednicima. Obaveza objavljivanja podataka o uređivačkoj politici ne postoji, a u praksi se može prepoznati kroz kolumne urednika koje su redovne u većini dnevnih listova⁸¹.

72 Nationalna strategija za borbu protiv korupcije <http://www.korupcija.gov.rs/cms/item/strategija/ci/strategija.html>

73 http://www.acas.rs/sr_lat/zakoni-i-drugi-propisi/strategija.html

74 <http://www.anem.rs/sr/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/10403/Nacrt+Zakona+o+koncentraciji+medijskog+vlasni%C5%A1tva%3A+poslednji+momenat+da+se+spre%C4%8De+jo%C5%A1+jedne+izmene+medijskog+zakona+neposredno+pred+usvajanje.html>

75 Zakon o javnom informisanju, član 14

76 Zakon o radiodifuziji, član 97-103

77 Zakon o javnom informisanju, član 26-29

78 <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,SRB,4562d8b62,4caf1c1b28,0.html>

79 http://www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

80 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010. i intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010

81 Istraživanje koje je sprovedla TS

Odgovornost (Propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede da mediji budu odgovorni za svoje aktivnosti?

Ocena: 75

Savet za štampu osnovan je 2010. godine, kao samoregulatorno telo koje se bavi praćenjem poštovanja kodeksa novinara Srbije u štampanim medijima i rešavanjem predstavljanja pojedinaca i institucija povodom konkretnih sadržaja štampanih medija⁸². Savet za štampu trebalo bi da se bavi i posredovanjem između oštećenih pojedinaca, institucija i redakcija i iznošenjem javnih opomena u slučajevima kada je konstatovano kršenje etičkih standarda utvrđenih Kodeksom novinara Srbije⁸³. Savet međutim nije počeo da radi do novembra 2010. godine⁸⁴. Mediji pojedinačno nemaju ombudsmana ili sličnu instituciju. Kontakt javnosti sa medijima ostvaruje se kroz pisma čitalaca i komentare na veb prezentacijama.

Vlasnici dozvola za emitovanje programa ne moraju da objavljuju godišnje izveštaje sa podacima o poštovanju uslova pod kojim su dobili dozvole niti o izvorima finansiranja⁸⁵. RRA, međutim, mora da prati da li emiteri poštuju uslove pod kojima su dobili dozvole⁸⁶.

Zakon o javnom informisanju propisuje da osoba (ili predstavnik pravnog lica) čije je pravo ili interes povređen informacijom u javnom glasilu može od odgovornog urednika zahtevati da, bez naknade, objavi u što kraćem roku, narednom broju ili informativnoj emisiji, odgovor u kome ta osoba tvrdi da je informacija neistinita, nepotpuna ili netačno preneti⁸⁷. U slučaju da odgovor ne bude objavljen to se može zahtevati tužbom. Odgovor, odnosno ispravka objavljuje se u istom delu glasila, u istom izdanju, u istoj rubrici, na istoj stranici, sa istom opremom, odnosno u istom delu emisije, kao što je bila objavljena informacija na koju se odgovora, i to pod istim naslovom, a uz oznaku "odgovor", odnosno "ispravka"⁸⁸. Zakon takođe predviđa da osoba kojoj nije objavljena ispravka, odgovor ili druga informacija čije objavljivanje ima pravo da traži od javnog glasila, zbog objavljivanja, odnosno neobjavljivanja trpi štetu, ima pravo na naknadu materijalne i nematerijalne štete⁸⁹.

Odgovornost (Praksa)

U kojoj meri u praksi postoji odgovornost medija za njihove aktivnosti?

Ocena: 50

Savet Republičke radiodifuzne agencije, nezavisno regulatorno telo zaduženo za elektronske medije, oduzeo je dozvole od 32 emitera, uglavnom lokalnih medija, koji su sami obavestili RRA da prestaju emitovanje programa, a u nekoliko slučajeva zbog dugova za naknade za korišćenje frekvencija⁹⁰. Savet RRA podneo je više od 40 prekršajnih prijavi protiv stanica koje su radile bez dozvole⁹¹. Protiv medija koji su kršili zakon izdato je 15 nejavnih mera opomena kao i devet javnih mera upozorenja o kršenju zakona, najčešće zbog objavljivanja stranačkih reklama van iz-

82 <http://www.savetzastampu.rs/>

83 <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/statut>

84 <http://www.savetzastampu.rs/>

85 Zakon o radiodifuziji

86 Zakon o radiodifuziji, član 13

87 Zakon o javnom informisanju, član 47-53

88 Zakon o javnom informisanju, član 47-51

89 Zakon o javnom informisanju, član 79

90 <http://www.RBA.org.rs/cirilica/izrecene-mere>, <http://www.RBA.org.rs/cirilica/odluke-o-oduzimanju-dozvola-za-emitovanje-rtv-programa->

91 <http://www.RBA.org.rs/cirilica/odluke-o-oduzimanju-dozvola-za-emitovanje-rtv-programa->

borne kampanje⁹². U izveštajima o monitoringu medijske scene koji redovno objavljuje asocijacija ANEM, koja okuplja elektronske medije, redovno se ukazivalo da je broj prekršaja znatno veći nego što je pokrenuto postupaka⁹³. U izveštaju iz jula 2010. konstatuje se, međutim, da je RRA sve aktivnija - objavila je izveštaj o nadzoru nad radom RTS-a kao javnog servisa, aktivno radi monitoring poštovanja Zakona o oglašavanju i podnosi prijave protiv prekršilaca, reagovala je na veći broj predstavljeni zbog neprimerenih, vulgarnih sadržaja u medijima.

Mediji uglavnom objavljuju odgovore ili demantije ali se često dešava da ona nisu u istom formatu i na istom mestu kao vest na koju se odnose⁹⁴. Retkost su tužbe sa zahtevom da medij objavi odgovor ili ispravku, a mnogo češće one u kojima se traži odšteta zbog uvrede, klevete i duševne boli⁹⁵. Štampani mediji imaju rubrike pisma čitalaca u kojima se ponekad otvara polemika javnih ličnosti i urednika o pisanju listova ili njihovoj uređivačkoj politici. U tim rubrikama najčešće se naći i odgovori ličnosti koje su bile subjekat kritike u medijima, ukoliko njihov stav nije uzet u obzir u dotičnom tekstu⁹⁶.

Integritet (Propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede integritet zaposlenih u medijima?

Ocena: 50

Zajednički kodeks novinara Srbije koji su usaglasila dva nacionalna udruženja novinara (Udruženje novinara Srbije i Nezavisno udruženje novinara Srbije) i usvojila u decembru 2006. godine⁹⁷. Kodeks je usvojen kao osnov za formiranje Saveta za štampu koji treba da, oslanjajući se na jedinstveni kodeks, zauzima stavove, mišljenja i izriče sankcije za nepoštovanje novinarskih standarda. Kodeks ne pokriva oblasti novinarskog sukoba interesa, prijema poklona, ali pokriva oblasti "istinitost izveštavanja", "nezavisnost od pritiska", "odgovornost novinara", "novinarska pažnja", "odnos prema izvorima informisanja", "poštovanje privatnosti", "korišćenje časnih sredstava za prikupljanje informacija", "poštovanje autorstva", i "zaštita novinara". Pored ostalog, Kodeks propisuje da je sa "novinarstvom nespojivo primanje mita za objavljivanje, prikrivanje ili sprečavanje prikupljanja i objavljivanja informacija", kao i da "ekonomski i politički interesi izdavača ne smeju da utiču na uređivačku politiku, na način koji bi imao za posledicu netačno, neobjektivno, nepotpuno i neblagovremeno informisanje javnosti"⁹⁸. Nije poznato da bilo koji medij u Srbiji ima pojedinačni etički kodeks, kao ni etički komitet. Nacionalna udruženja novinara imaju sudove časti koji reaguju po prijavama za kršenje Kodeksa.⁹⁹

Integritet (Praksa)

U kojoj meri je integritet zaposlenih u medijima obezbeđen u praksi?

92 <http://www.RBA.org.rs/files/1275048422Godisnji%20izvestaj%20o%20radu%20RBA%202009..pdf> <http://www.RBA.org.rs/index.php?id=43&task=kategorija>

<http://www.RBA.org.rs/index.php?id=31&task=mere>

93 <http://www.anem.org.rs/en.html>

94 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010.

95 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010.

96 Istraživanje koje je sprovedla TS

97 <http://www.uns.org.rs/kodeks-novinara-srbije.html>

98 <http://www.uns.org.rs/kodeks-novinara-srbije.html>

99 <http://www.uns.org.rs/o-nama/organizacija/honorable-court.html> <http://nuns.rs/about-nuns/who-is-who/honorable-court.html>

Ocena: 25

Kodeks novinara Srbije, kao zajednički dokument koji su usaglasila dva nacionalna udruženja novinara, postoji od decembra 2006. godine, mediji su ga formalno prihvatili, ali novinari generalno nisu upoznati sa njegovim odredbama niti ga primenjuju¹⁰⁰. Odredbe kodeksa se svakodnevno krše, ali nisu uobičajene prijave sudovima časti novinarskih udruženja zbog toga¹⁰¹. Novinska udruženja reaguju saopštenjima zbog težih slučajeva kršenja kodeksa¹⁰².

U praksi je sukob interesa (istovremeni rad novinara za medije i PR agencije ili političke stranke ili firme) česta pojava¹⁰³. U oktobru 2010. godine NUNS je, uz podršku Agencije za borbu protiv korupcije pokrenuo inicijativu da se kodeks dopuni antikorupcijskim odredbama u vezi sa primanjem poklona i sukobom interesa¹⁰⁴. Ta inicijativa obuhvata i izradu smernica za medije kako bi usvojili interne propise kojim bi detaljnije regulisali tu oblast¹⁰⁵. Sada u praksi mediji i novinari primaju sve vrste poklona, novinari nisu u obavezi da o tome izveste redakciju, a mediji u izveštajima ne navode ko je finansirao putovanja sa kojih novinari izveštavaju¹⁰⁶.

O kršenju Kodeksa trebalo bi da odlučuje i Savet za štampu koji je formiran i konstituisan u maju 2010. godine ali do novembra 2010. godine nije počeo da radi zbog nesporazuma u vezi sa njegovim finansiranjem. Sudovi časti UNS-a i NUNS-a nisu u praksi imali prijave zbog sukoba interesa i drugih prekršaja koji spadaju u antikorupcijski korpus, ali su razmatrali prijave i donosili odluke zbog kršenja drugih etičkih normi¹⁰⁷. Predstavnici udruženja smatraju da nepodnošenje prijava zbog sukoba interesa, koji postoji kod brojnih novinara (česta je praksa da novinari istovremeno rade u medijima i ministarstvima, kabinetima ministara, da sportski novinari istovremeno rade za klubove, ekonomski za PR službe kompanija), svedoči da ne postoji svest da je to loša i pogrešna praksa¹⁰⁸.

Iako kodeks propisuje odnos prema nepotvrđenim informacijama, neophodnost konsultovanja više izvora, kao i da je novinar "dužan da poštuje pravilo pretpostavke nevinosti i ne sme nikoga proglasiti krivim do izricanja sudske presude", te odredbe se svakodnevno krše¹⁰⁹. Načelna odredba o nezavisnosti uređivačke politike od ekonomskih i političkih interesa izdavača ne poštuje se u praksi¹¹⁰.

100 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010. i intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010

101 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010. i intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010

102 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010. i intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010 <http://nuns.rs/info/statements.html> <http://www.uns.org.rs/saopstenja.html>

103 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010. i intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010

104 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010. i intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010

105 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010. i intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010

106 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010. i intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010

107 Podaci UNS-a i NUNS-a

108 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010.

109 <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/66163/Monstrum-pre-ubistva-silovao-zrtvu> <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuel-no.69.html:290078-Silovao-pa-ugusio-devojcicu>

<http://www.kurir-info.rs/crna-hronika/majka-ubica-bebe-kod-psihijatra-53939.php>

110 www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf i intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010.

ULOGA

Istraživanje i razotkrivanje slučajeva korupcije (Praksa)

U kojoj meri su mediji aktivni i uspešni u istraživanju i razotkrivanju slučajeva korupcije?

Ocena: 25

Istraživačko novinarstvo ne smatra se ključnim delom rada medija. Većina medija, sa izuzetkom nedeljnika, funkcionišu po principu šta manjih troškova¹¹¹ oslanjajući se uglavnom na novinske agencije, saopštenja, konferencije za novinare. Aktivnosti visokih zvaničnika (predsednik, ministri) su najčešće udarne vesti. Istraživačko novinarstvo, u smislu otkrivanja korupcije, ne može se naći u Srbiji, izuzev ako mediji ne dobiju podatke od policije ili tužilaštva¹¹². Mediji će retko iskoristiti priliku, kada se desi korupcijski skandal, da krenu u dublje istraživanje o preventivnom aspektu slučaja – da li loši propisi, na primer, mogu da se promene¹¹³.

Kada se, međutim, slučaj u kome postoji sumnja na korupciju predstavi javnosti (što redovno čini Savet za borbu protiv korupcije, vladino telo koje u praksi funkcioniše bez podrške vlade, izuzev finansijske), dešava se da mediji krenu tim tragom¹¹⁴. Postoji nekoliko novinara i emisija koje objavljuju priče o korupciji¹¹⁵, ali neki od njih samo objavljuju podatke koje dobijaju od policije, tužilaštva ili predstavnika političkih stranaka koji pokušavaju da diskredituju svoje političke protivnike¹¹⁶.

Zbog činjenice da je nedostatak novca jedan od presudnih faktora zbog kojih mediji ne mogu da priušte istraživačko novinarstvo, ono se najčešće može naći u regionalnim projektima koje podržavaju donatori, kao što su BIRN, Tol.org, Setimes.com. Web portal "Pištaljka", specijalizovan za uzbunjivače, uz finansijsku podršku Vlade SAD i ambasade Norveške, pokrenut je u julu 2010. godine,

Informisanje javnosti o korupciji i njenim posledicama (Praksa)

U kojoj meri su mediji aktivni i uspešni u informisanju javnosti o korupciji i njenim posledicama?

Ocena: 25

Korupcija je kao tema prisutna u medijima u Srbiji, ali uglavnom kroz policijska saopštenja i hapšenja u vezi sa korupcijom¹¹⁷. Korupciju i borbu protiv korupcije koriste političari kao deo predizbornog folkloru i za izgradnju svog imidža¹¹⁸. Veoma mali broj novinara je obučen u oblasti korupcije i sprečavanja korupcije. Obuku za izveštavanje o sprečavanju korupcije, koju je organizovala Agencija za borbu protiv korupcije, pohađalo je pet novinara, iako je prethodno 20 urednika na sastanku sa direktorkom Agencije i predstavnicima OEBS-a najavilo da će poslati novinare na obuku.¹¹⁹ Nekoliko većih medija redovno pokušava da edukuje javnost o korupciji, značaju prevencije i da predstavi novosti u sistemu sprečavanja korupcije, kao i o posledicama novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji se primenjuje od 1. januara 2010. godine¹²⁰.

111 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010..

112 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010..

113 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010..

114 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028/index/>

115 B92 Insajder, nedeljnici Vreme i NIN, bivši Portal Argus Novinske agencije Beta, Pištaljka, politički tabloidi Blic, Press

116 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010..

117 <http://www.javniservis.rs/uhapsen-zbog-korupcije.html> http://www.mup.gov.rs/cms_cir/saopstenja.nsf/MUP

118 Intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010

119 Intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010

120 Intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010

Emisije o korupciji, kao što je Insajder na B92, imaju verbalnu podršku nezavisnih antikorupcijskih institucija i tela, kao što su Poverenik za slobodan pristup informacijama, Zaštitnik građana i Agencija za borbu protiv korupcije¹²¹. Agencija za borbu protiv korupcije organizuje obuku za novinare o izveštavanju o korupciji¹²². Verbalnu podršku tim specijalizovanim emisijama pruža i vladin Savet za borbu protiv korupcije. Nema podataka da je Vlada Srbije, Vlada Vojvodine ili neka lokalna samouprava podržala bilo kakav program u medijima koji se tiče korupcije i borbe protiv korupcije.

Informisanje javnosti o funkcionisanju vlasti (Praksa)

U kojoj meri su mediji aktivni i uspešni u informisanju javnosti o aktivnostima vlade i drugih struktura vlasti?

Oцена: 25

Iako je izveštavanje o aktivnostima vlasti na vrhu liste prioriteta većine medija, ono je ograničeno na izjave zvaničnika vlade, saopštenja, intervjuе, u kojima se veoma retko postavljaju “neprijatna” pitanja.

Prema podacima iz izveštaja Stejt departmenta o poštovanju ljudskih prava u Srbiji u 2009. godini, -medijima generalno nije zabranjeno da kritikuju vlast, niti su u tome ograničeni¹²³. Neki mediji, međutim, bili su meta pretnji zbog objavljivanja kritika na račun vlasti¹²⁴. Kritika nekih aktivnosti može se pronaći, ponekad kroz pitanja koja postavljaju sami mediji ili kroz objavljivanje stavova opozicije¹²⁵. Prenosenje stavova vlasti i opozicije stvara privid objektivnog izveštavanja. Većina medija objavljuje osnovne informacije ili saopštenja partija i državnih organa bez analize ili suprotstavljanja stavova¹²⁶. Prava analiza aktivnosti vlasti ili posledica primene novih zakona i podzakonskih akata retko se može naći u medijima.

Medijima u Srbiji nedostaje ozbiljan pristup prema brojnim temama, posebno ekonomskim pitanjima, kao što su ekonomski razvoj, pitanja izvoza, javne potrošnje¹²⁷. Čak se i budžet redovno predstavlja bez objašnjenja pojedinih izdataka. Objavljuju se samo glavni, zbirni brojevi i izjave o budžetu predstavnika vlasti i opozicije. Ovakav pristup je posledica nepostojanja novinara specijalizovanih za pojedine kompleksne teme¹²⁸.

121 Intervju sa predstavnicima UNS-a i NUNS-a, oktobar 2010..

122 Intervju sa predstavnikom medija u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije, decembar 2010

123 <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136056.htm>

124 www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

125 www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

126 www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

127 www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

128 www.irex.org/system/files/EE_MSI_2010_Serbia.pdf

MEDIJI

Ključni nalazi i preporuke

Mediji su pod snažnim uticajem političkih i ekonomskih centara moći, odnosno oglašivača koji su, s druge strane, interesno povezani sa političkim centrima moći. Istraživačko novinarstvo nije razvijeno, a tekstovi o korupciji često nastaju kao rezultat političkih obračuna raznih struja u vlasti, a ne kao plod novinarskog istraživanja.

1. Usvojiti zakon koji bi obezbedio transparentnost vlasništva nad medijima;
2. Regulisati sistem direktnog i indirektnog finansiranja medija od strane državnih organa;
3. Pratiti kršenje odredbi Kodeksa novinara koje regulišu pitanja sukoba interesa i sprečavanje korupcije;
4. Usvojiti redakcijske kodekse koji regulišu pitanja poklona, putovanja i sukoba interesa;
5. Podržavati istraživačko novinarstvo i u samim medijima i kroz aktivnosti donatora, kroz medijske projekte;
6. Obučavati novinare u oblasti korupcije, istraživačkom novinarstvu i o oruđima, mehanizmima, propisima i institucijama za sistemsko sprečavanje korupcije preventivnim delovanjem.



CIVILNO DRUŠTVO

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Registracija NVO je jednostavna, a ne postoje prepreke za rad i neregistrovanih NVO. Ne postoji opšti sistem poreskih olakšica za rad OCD, kao ni direktne poreske olakšice za donatore. Finansiranje iz javnih izvora nije kvalitetno uređeno. Zakon predviđa da se javna sredstva dodeljuju samo na osnovu konkursa ali pravilnik koji bi tu oblast preciznije regulisao nije usvojen. Trećina OCD finansira se na osnovu projekata. Iako OCD formalno imaju upravne i nadzorne odbore, veliki broj radi po liderskom principu, sastav tih odbora nije javno dostupan kao ni finansijski niti godišnji izveštaji. Država se direktno ne meša u rad OCD. Izuzetak su udruženja, odnosno stručne komore osnovane po posebnim zakonima kojima su dodeljena određena javna ovlašćenja (kao što je izdavanje stručnih licenci). Postoje i OCD koje su osnivale političke partije kako bi došle do dodatnih sredstava iz javnih izvora. Dešavaju se povremeno napadi na OCD koje se bave ljudskim pravima, posebno pravima LGBT populacije. Nije zabranjeno delovanje nijedne OCD, ali je pred Ustavnim sudom pokrenut postupak za zabranu nekoliko ekstremnih desničarskih organizacija. Postoji sektorski etički kodeks, ali ne i mehanizmi za praćenje njegovog poštovanja ili kršenja. Postoje NVO koje su aktivne u oblasti borbe protiv korupcije i koje se bave nadzorom, ali su rezultati kampanja javnog zagovaranja ograničenog dometa.

CIVILNO DRUŠTVO			
Ukupna ocena stuba: 53			
	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 69/100	Resursi	50	50
	Nezavisnost	100	75
Upravljanje 38/100	Transparentnost	/	25
	Odgovornost	/	25
	Integritet	75	25
Uloga 50/100	Obezbeđivanje odgovornosti vlade	/	50
	Inicijative OCD u vezi sa antikorupcijskom politikom	/	50

Struktura – U Srbiji je registrovano oko 15.500 nevladinih organizacija u kojima radi 4.200 zaposlenih uz još 4.500 honorarnih saradnika a angažovano je i oko 150.000 volontera¹.

Civilno društvo zadržava fokus na delovanju u humanitarnoj oblasti. Zalaganje za promene u oblasti vladinih politika je izuzetak u poređenju sa socijalnim aktivnostima i uglavnom se time bavi mali broj NVO sa angažovanim profesionalcima².

Oko 60 odsto registrovanih organizacija bavi se socijalnim radom, kulturom, medijima ili zaštitom životne sredine, a više od dve trećine organizacija ima sedište u Beogradu ili Vojvodini. Postoje tri kategorije NVO: profesionalne, moderne, u najvećem broju slučajeva osnovane u poslednjih 10-15 godina, koje se bave javnim zastupanjem i izgradnjom kapaciteta u oblastima kao što su društvene politike, dobra uprava, ljudska prava i ekonomski razvoj. Druga prepoznatljiva kategorija OCD, brojčano verovatno najveća, jesu organizacije koje su osnovane u vreme socijalizma sa mandatom da pružaju ili koordinišu usluge u zajednici. To su uglavnom «staromodne» organizacije po pitanju administracije i odnosa prema vlastima. One funkcionišu u strukturama koje su «društveno vlasništvo» i finansiraju se iz državnih budžeta. Ove organizacije uključuju i profesionalna udruženja, kulturna i sportska društva, organizacije koje pružaju usluge osobama sa posebnim potrebama, udruženja koja okupljaju osobe koje dele hobije i sl. Treća kategorija OCD je raznovrsna grupa manje ili više profesionalizovanih malih i srednjih NVO uspostavljenih od sredine 1990-tih, koje pokrivaju diijapazon oblasti na nivou zajednice i deluju kao kontakt tačka za aktivnosti građana. Ove organizacije su zadržale orijentaciju ka pružanju usluga angažovanjem članstva, ali su u velikom broju slučajeva kroz uključenje u programe izgradnje kapaciteta, koje su finansirali međunarodni donatori, prerasle u moderne, aktivne NVO³.

1 Istraživanja Građanskih inicijativa (www.gradjanske.org) jun 2011.

2 USAID 2011 Civil Society Assessment Report i istraživanje Građanskih inicijativa (www.gradjanske.org), jun 2011

3 Istraživanja Građanskih inicijativa (www.gradjanske.org) jun 2011.

NALAZI

KAPACITET

Resursi (propisi)

U kojoj meri pravni okvir pruža podsticajno okruženje za civilno društvo?

Ocena: 50

Ustav Srbije garantuje slobodu udruživanja građana i propisuje da se udruženja osnivaju bez prethodnog odobrenja, uz upis u registar koji vodi državni organ⁴. OCD su slobodne da se bave javnim zagovaranjem i da kritikuju vladu. Zabranjena su tajna i paravojna udruženja, a Ustavni sud može zabraniti samo ono udruženje čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje⁵.

Udruženja mogu da rade i ako nisu upisana u registar, ali u tom slučaju nemaju status pravnog lica⁶. Registar udruženja vodi Agencija za privredne registre⁷. Registracija nije komplikovana. Potrebno je dostaviti osnivačka akta udruženja, statut, zapisnik sa osnivačke skupštine, dokument o izboru zastupnika udruženja, overenu kopiju lične karte zastupnika udruženja i potvrdu o uplati naknade za upis u Registar udruženja – 4.500 dinara (50 dolara)⁸. Udruženje mogu osnovati najmanje tri osnivača, s tim što najmanje jedan od osnivača mora imati prebivalište, odnosno sedište na teritoriji Republike Srbije, a osnivač može biti i pravno lice..⁹

Postupak za zabranu rada udruženja pokreće se na predlog Vlade, Republičkog javnog tužioca, ministarstva nadležnog za poslove uprave, ministarstva nadležnog za oblast u kojoj se ostvaruju ciljevi udruženja ili registratora. Nije moguće podneti žalbu na odluku Ustavnog suda¹⁰. Moguće je zabraniti i rad udruženja koje nije upisano u registar, a procedura je ista kao i za registrovana udruženja.

Udruženje može sticati imovinu od članarine, dobrovoljnih priloga, donacija i poklona (u novcu ili naturi), finansijskih subvencija, ostavina, kamata na uloge, zakupnine, dividendi i na drugi zakonom dozvoljeni način¹¹. Iako su neprofitne organizacije, udruženja se vode kao profitne u poreskom sistemu. Poreski sistem nije stimulativan za delovanje OCD. Ne postoje opšte poreske i carinske olakšice. Izuzetak su organizacije osobama sa invaliditetom koje su oslobođene carine na opremu namenjenu osobama sa invaliditetom¹².

Kada OCD primaju donaciju iz EU, primenjuje se sporazum na osnovu kojeg su oslobođene PDV-a¹³. Te malobrojne pogodnosti ne mogu se označiti kao bitne ili presudne za delovanje OCD u Srbiji¹⁴.

Zakon o udruženjima propisuje da fizička i pravna lica koja daju priloge i poklone udruženjima

4 Ustav Srbije, član 55

5 Ustav Srbije, član 55

6 Zakon o udruženjima, član 4

7 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/Associations.aspx>

8 Zakon o udruženjima, član 26-29

9 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/Associations/Instructions.aspx>

10 Zakon o udruženjima, član 51

11 Zakon o udruženjima, član 36

12 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora

13 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora

14 Ocena Aleksandra Bratkovića iz NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora, intervju sa potrebe analize

mogu biti oslobođena odgovarajućih poreskih obaveza u skladu sa zakonom kojim se uvodi odgovarajući javni prihod¹⁵, ali tim drugim propisima ta oblast još uvek nije precizno uređena¹⁶. Tako je Zakonom o porezu na dobit pravnih lica propisano da se izdaci za zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske, zaštitu čovekove sredine i sportske namene, priznaju kao rashod u iznosu najviše do 3,5% od ukupnog prihoda. To znači da bi ta sredstva mogla da se doniraju NVO koja sprovode projekte iz tih oblasti. Uočljivo je, međutim, da je krug delatnosti od javnog interesa uzak i ne poklapa se sa definicijom iz Zakona o javnim udruženjima. Među programima odnosno delatnostima za koje ne postoji podsticaj za donacije biznis sektora jeste i oblast borbe protiv korupcije¹⁷.

Čak i u oblastima za koje postoji podsticaj, preduzeća su više zainteresovana za projekte koji su u osnovi marketinškog karaktera (i njima donose dobit) nego da ta sredstva iskoriste u društveno korisne svrhe¹⁸. Time se ne stvara povoljan ambijent za podršku CSO iz biznis sektora.

Krajem 2010. godine izmenama Zakona o porezu na imovinu ukinut je porez od 2,5 odsto koji su udruženja (ali ne i fondacije) plaćala na sve donacije i poklone vrednije od 9.000 dinara (oko 90 evra)¹⁹. Uslov je da su udruženja, primaoci poklona, registrovani i da rade u javnom interesu²⁰. Udruženja smatraju da je za opstanak i održivost ovog sektora neophodna upravo reforma poreske i fiskalne politike u odnosu na OCD²¹.

Resursi (praksa)

U kojoj meri OCD raspolažu adekvatnim finansijskim i ljudskim resursima za efikasno delovanje?

Ocena: 50

Većina OCD finansira se iz više izvora i imaju kapacitete da obezbede raznovrsne izvore prihoda²². OCD najčešće imaju obezbeđene javne izvore od Vlade Srbije ili lokalne samouprave, dok im je najteže da obezbede prihode od srpskih kompanija ili stranih kompanija u Srbiji²³. Rad većine OCD ne zavisi od samo jednog donatora, ali takvi slučajevi postoje u manjim sredinama, gde je relativno čest slučaj da se NVO oslanjaju na lokalne vlasti²⁴.

Naime, kao izvori prihoda, ako se izuzme samofinansiranje, koje je najprisutnije (44 odsto), najčešći su izvori lokalna uprava, (20 odsto) međunarodne donatorske organizacije (9%), domaće donatorske organizacije (8%), ministarstva (7%), i poslovni sektor (6%). Stanje je značajno drugačije kod NVO koje se bave oblašću zakona, javnog zastupanja i politike – najveći deo prihoda dolazi od međunarodnih donatorskih organizacija (34%)²⁵.

U praksi, izvori od ekonomskih aktivnosti OCD predstavljaju u proseku 13 odsto prihoda NVO. Opšta, institucionalna, podrška čini oko 12 odsto prihoda NVO, dok osam odsto stiže od dobrovoljnih priloga.

15 Zakon o udruženjima, član 36

16 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora

17 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora

18 Ocena Zdenke Kovačević iz NVO Sretenje, intervju sa potrebe analize

19 <http://civilnodrustvo.gov.rs/dokumenta/zakoni-i-opsti-akti-rs>

20 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora

21 Istraživanje Strateškog marketinga, NVO u Srbiji (2005-2009),

22 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

23 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

24 Intervju sa Zoranom Gavrilovićem, NVO *Birodi*, i Aleksandrom Bratkovićem, NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora

25 Istraživanja Građanskih inicijativa (www.gradjanske.org) jun 2011.

Kod NVO koje se bave oblašću zakona, javnog zastupanja i politike izraženija je zavisnost od projekata (48 odsto), a značajno su manji prihodi od samofinansirajućih aktivnosti²⁶.

NVO se ne mogu pouzdati na donacije lokalnih vlasti jer često zavise od političke volje koalicije na lokalnom nivou²⁷. Konkursi, i ako postoje, prave se tako da se favorizuju teme koje se odnose na samo određene organizacije ili tip organizacija, dok se ne propisuju jasni kriterijumi izbora najboljih projekata. Evaluacija i monitoring projekata ostaju potpuno nepoznati, kao i standardi pri finansijskom izveštavanju²⁸. Nešto je bolja situacija na republičkom nivou gde postoje određene propisane forme i kriterijumi dodele sredstava, međutim bez kontrole i standarda uspešnosti, monitoringa i evaluacije. Velika većina lokalnih i republičkih fondova ne podržava projekte nadzora nad javnim finansijama i projekte koje se odnose na prevenciju korupcije ili borbu protiv korupcije²⁹.

NVO su u proseku godišnje angažovane na 2,4 projekta. U istraživanju iz 2009. godine gotovo četvrtina organizacija trenutno nije imala niti jedan projekat³⁰.

Postoji ograničen broj lokalnih (domaćih) organizacija ili fondacija koje potpomažu rad OCD, posebno izvan Beograda³¹.

Finansiranje iz javnih izvora nije do kraja uređeno. Zakonom o udruženjima³² predviđen je konkurs kao jedini osnov za dodelu sredstava iz budžeta za programe od javnog značaja koje sprovode udruženja. Predviđeno je da „Vlada uređuje bliže kriterijume, uslove, obim, način, postupak dodele, kao i način i postupak vraćanja sredstava“, ali Vlada nije donela pravilnik, niti kakav sličan akt kojim bi bliže regulisala ovu oblast³³. Time je praktično onemogućena puna primena Zakona u njegovom najvažnijem delu, ostavljajući time prostor za različito tumačenje ove pravne praznine. Treba imati u vidu da se odredbe ovog zakona primenjuju i na dodelu sredstava iz pokrajinskog budžeta, kao i iz budžeta gradova i opština³⁴.

Karakterističan primer je onaj na koji je ukazala Državna revizorska institucija u izveštaju o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Ministarstva ekonomije. To ministarstvo, koje je nadležno i za oblast turizma, dodelilo je donaciju sa budžetske klasifikacije namenjene nevladinim organizacijama sportskom jedriličarskom klubu kako bi sproveo program iz oblasti promocije kulture³⁵.

Iz budžeta Republike Srbije za 2009. godinu je za „dotacije nevladinim organizacijama“ plaćeno 0,54%, odnosno oko 4,1 milijarde dinara (oko 43 miliona evra)³⁶. Od toga je sportskim i omladinskim organizacijama isplaćeno 1,2 milijarde, verskim zajednicama 722 miliona, političkim strankama 600 miliona, Crvenom krstu Srbije 350 miliona, ostalim udruženjima građana 864 i ostalim neprofitnim organizacijama 318³⁷. To znači da je nevladinim organizacijama isplaćeno ukupno oko 1,2 milijarde (12,5 miliona evra), pri čemu treba imati na umu da se neretko među ovim „ostalim neprofitnim organizacijama“ može naći ponovo neka sportska organizacija, privredno društvo ili verska zajednica³⁸.

OCD se takođe susreću sa problemom nedovoljnog broja profesionalaca koji bi prikupljali sredstva i na taj način obezbedili stabilnu i raznovrsnu finansijsku podršku³⁹. Kako se međunarodni donatori

26 Stanje u OCD sektoru 2011, istraživanje Građanskih inicijativa (www.gradjanske.org) jun 2011

27 Intervju sa Pavlom Dimitrijevićem, NVO *Birodi*,

28 Intervju sa Zdenkom Kovačevićem, NVO *Sretenje*,

29 Ocena Pavla Dimitrijevića iz NGO *Birodi* i Zdenke Kovačević iz NGO *Sretenje*, intervjui sa potrebe analize

30 Strateški marketing, istraživanje NVO u Srbiji (2005-2009), jun 2009

31 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

32 Zakon o udruženjima, član 38

33 *NVO finansirane iz budžeta Srbije 2007-2009*. Centar za razvoj neprofitnog sektora, 2010 i Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora

34 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora

35 <http://dri.rs/images/pdf/revizija2011/izv-zrrs2010.pdf>, stranica 170

36 *NVO finansirane iz budžeta Srbije 2007-2009*. Centar za razvoj neprofitnog sektora, 2010

37 *NVO finansirane iz budžeta Srbije 2007-2009*. Centar za razvoj neprofitnog sektora, 2010

38 *NVO finansirane iz budžeta Srbije 2007-2009*. Centar za razvoj neprofitnog sektora, 2010

39 *NVO finansirane iz budžeta Srbije 2007-2009*. Centar za razvoj neprofitnog sektora, 2010

povlače iz Srbije, čak i najjače NVO imaju probleme da obezbede održivost za duži vremenski period⁴⁰. Donatori su većinom obustavili pomoć za nabavku kancelarijske opreme, zakup prostora i druge administrativne troškove, koji direktno utiču na svakodnevno ali i dugotrajno funkcionisanje mnogih NVO⁴¹.

Većini organizacija nedostaju unutrašnji kapaciteti, ljudstvo i organizacione veštine neophodne za efikasnu podelu posla i strateški pristup upravljanju u NVO⁴².

U oko 15.500 registrovanih organizacija angažuje se oko 150.000 volontera i 8.700 profesionalaca (stalno zaposlenih i privremeno angažovanih)⁴³. Čak i najaktivnije NVO imaju samo nekolicinu stalno angažovanih zaposlenih⁴⁴. Samo 10% profesionalizovanih organizacija radi bez angažovanja volontera. Najveći broj volontera angažovan je u organizacijama koje se bave sportom, rekreacijom, životnom sredinom, omladinskim grupama i humanitarnim radom⁴⁵.

U Srbiji trenutno nema dovoljno finansijskih resursa usmerenih ka civilnom društvu, kako bi se podržale sve aktivne organizacije. Struktura finansiranja diktira uslove, pa su skoro sve organizacije zavisne manje ili više od kratkoročnog projektnog finansiranja, sa izuzetkom nekolicine profesionalnih NVO koje su obezbedile dugoročno institucionalno finansiranje (većinom od međunarodnih donatora) i grupa za samopomoć čije delovanje ne zahteva materijalno ulaganje⁴⁶.

Ovo je glavna prepreka za razvoj kvalifikovanog profesionalnog ljudstva. Isključivo projektno finansiranje, kao i različita ekonomska ograničenja utiču na mogućnost većih profesionalizovanih organizacija da zadrže iskusno ljudstvo⁴⁷.

Nezavisnost (propisi)

U kojoj meri postoje zakonska zaštita kako bi se sprečilo neželjeno spoljno mešanje u aktivnosti OCD?

Ocena: 100

Nema prepreka za registrovanje OCD koje će se baviti promovisanjem dobre uprave i sprečavanjem korupcije. Država može da se meša u rad udruženja građana samo u slučajevima koji su definisani Ustavom, odnosno Zakonom. Ustavom i Zakonom o udruženjima je propisano da se može pokrenuti, pred Ustavnim sudom, postupak za zabranu udruženja (odnosno brisanje iz registra) ako je njegova aktivnost usmerena na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajamčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne i verske mržnje⁴⁸.

U upravljačkim telima udruženja država nema svoje predstavnike, a izuzetak su stručna udruženja, komore, osnovane posebnim zakonima na koje su preneti javna ovlašćenja, kao što je izdavanje licenci za rad članovima⁴⁹. Reč je o komorama inženjera, lekara, farmaceuta, socijalnih rad i veterinarara. To se ne odnosi na strukovna udruženja osnovana po Zakonu o udruženjima građana koja nemaju javna ovlašćenja.

40 NVO finansirane iz budžeta Srbije 2007-2009. Centar za razvoj neprofitnog sektora, 2010, intervjui sa predstavnicima OCD
41 USAID 2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia
42 USAID 2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia
43 Istraživanja Građanskih inicijativa (www.gradjanske.org) jun 2011.
44 Istraživanja Građanskih inicijativa (www.gradjanske.org) jun 2011.
45 Jačanje civilnog društva u Srbiji, Misija OEBS u Srbiji, 2010
46 Civil Society Organisations' Capacities In The Western Balkans And Turkey. TASC0, 2010
47 Civil Society Organisations' Capacities In The Western Balkans And Turkey. TASC0, 2010
48 Ustav Srbije, član 55, Zakon o udruženjima, član 3
49 Zakon o udruženjima, intervju sa Zoranom Gavrilovićem, NVO *Birodi*

U komorama predstavnici države imaju sva prava koja pripadaju i ostalim članovima upravnih odbora – prisustvuju sednicama, imaju pravo glasa. Važno je napomenuti da je reč o jednom predstavniku države, odnosno da država ima manjinsko prisustvo u ovim upravljačkim telima⁵⁰.

Nadzor države nad CSO ograničen je na finansijske izveštaje koje organizacije moraju da podnose kada dobijaju novac iz javnih izvora, odnosno iz budžeta. S druge strane ne postoji ozbiljna evaluacija tih projekata što otvara mogućnost za zloupotrebe⁵¹.

Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri OCD mogu da funkcionišu bez neželjenog spoljnjeg mešanja?

Ocena: 75

Opšta ocena u NVO sektoru jeste da postoje uslovi za rad neometan od strane vlasti i državnog aparata, ali da postoje stalni pokušaji vlasti, a posebno partija da pridobiju NVO ili da manipulišu njima i na taj način promovišu svoje interese.

NVO su, prema navodima iz samog sektora, slobodne i nezavisne onoliko koliko imaju razvijen sopstveni integritet, autonomiju funkcionisanja i definisan način rada⁵². Mnoge organizacije dozvoljavaju uplitanje i uticaj pod pritiskom ucene za finansiranje projekata⁵³. Teško je dokaziva i korupcija, tj. dogovorno dobijanje projekata gde gradski ili lokalni funkcioneri obećavaju podršku projektima, a zauzvrat u projektu udruženje navede da će izvršilac usluga u projektu biti tačno određena marketinška agencija kojoj se transferišu sredstva po dobijanju projekta⁵⁴.

Vlada Srbije osnovala je u januaru 2011. godine Kancelariju za saradnju sa civilnim društvom⁵⁵. Formiranje Kancelarije je bilo predmet zagovaranja od strane organizacija civilnog društva, kako bi se uspostavio institucionalni mehanizam za dijalog između Vladinih institucija i organizacija civilnog društva. U delu civilnog društva postoji, međutim, nezadovoljstvo radom Kancelarije i stav da Kancelarija pokušava da koordinira civilno društvo, umesto da koordinira saradnju i time utiče na autonomiju civilnog društva⁵⁶.

Ocene o preprekama koje vlasti postavljaju pred NVO sektor više su posledica neispunjenih visokih i možda nerealnih očekivanja posle usvajanja Zakona o udruženjima 2009. godine⁵⁷. Prema istraživanju s kraja 2009. godine, 27% predstavnika NVO navodi da je država ili vlada na neki način ometala njihov rad⁵⁸.

Najčešći način ometanja rada NVO jeste uskraćivanje finansija (18%), uskraćivanje prostora za smeštaj (16%), nezainteresovanost i odsustvo podrške (15%), opstrukcija delovanja (14%) i nedostatak saradnje (12%)⁵⁹.

Direktna opstrukcija rada je nešto sa čime se sreću manje NVO. Velike NVO, koje rade na nacionalnom nivou, uglavnom su potpuno slobodne da rade bez bilo kakvog neželjenog uplitanja vlasti⁶⁰.

50 Intervju sa Zoranom Gavrilovićem, NVO *Birodi*

51 Ocena na osnovu intervju sa Zoranom Gavrilovićem iz NGO *Birodi*

52 Intervjui sa četvoro predstavnika NVO

53 Intervjui sa četvoro predstavnika NVO

54 Ocena Pavla Dimitrijevića iz NGO *Birodi*, intervju za potrebe analize

55 <http://civilnodrustvo.gov.rs/en/>

56 Ocena na osnovu intervju sa Zoranom Gavrilovićem iz NGO *Birodi*

57 Intervjui sa četvoro predstavnika NVO

58 Strateški marketing, istraživanje NVO u Srbiji (2005-2009), jun 2009

59 Strateški marketing, istraživanje NVO u Srbiji (2005-2009), jun 2009

60 Zoran Gavrilovic, NVO *Birodi* i intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora

Male NVO na lokalnom nivou ponekad ne smeju da se zameraju lokalnoj samoupravi koja je često jedan od glavnih izvora prihoda⁶¹. Dešavaju se i slučajevi manipulacije NVO sektorom na lokalnom nivou – u pojedinim akcijama ili kampanjama se veliča uspeh opština, lokalne samouprave, takvu sliku prenose lokalni mediji a zahvaljujući tome lokalne NVO dobijaju sredstva od lokalne samouprave⁶².

NVO redovno naglašavaju opasnost koju po njihovu nezavisnost predstavlja delovanje političkih partija. Čvrsto ukorenjene, stabilne NVO iz Beograd veruju da su dovoljno snažne i politički mudre te da mogu da uspostave odnose sa političkim partijama i vlastima a da pri tome ne kompromituju svoje principe⁶³. Lokalne i regionalne NVO veruju da su se takve organizacije iz Beograda „prodale“ partijama i da se ne zalažu dovoljno za značajne reforme. U lokalnu su, međutim, akteri iz civilnog društva pod snažnijim pritiskom sa svih strana da se politički svrstaju. Pritisak postoji u kontinuitetu, a pojačan je u vreme izbornih kampanja⁶⁴. Podrška partiji i njenoj politici često je ulaznica koja vodi ka pristupu javnim fondovima i uticaju, što neke NVO ne mogu da odbiju⁶⁵.

Postoje, međutim, i drugi oblici mešanja vlasti u rad NVO. Jedna od pojava koja je zabeležena u periodu posle usvajanja Zakona o udruženjima jeste osnivanje NVO od strane političkih partija, odnosno aktivista partija⁶⁶. Stranke su na ovaj način pokušavale da dođu do dodatnog novca iz javnih izvora ili EU IPA fondova, da monopolizuju pristup donosiocima odluka, da manipulišu javnim mnenjem i da utiču na percepciju odnosa između vlasti i OCD, stvarajući „gužvu“ u civilnom sektoru⁶⁷.

U GRECO izveštaju za Srbiju iz 2010. godine navodi se da postoje izveštaji da je “najmanje jedna politička partija registrovala 40 udruženja”. U izveštaju su koraci koje treba preduzeti kako bi se povećala transparentnost računa i aktivnosti svih organizacija koje su, direktno ili indirektno, povezane sa političkim partijama ili su na drugi način pod njihovom kontrolom⁶⁸.

U medijima se pojavio dokaz za te navode – pismo upućeno 2009. godine iz centrale vladajuće Demokratske stranke aktivistima, pre svega članovima podmlatka stranke, sa instrukcijom da osnivaju nevladine organizacije i apliciraju za novac iz lokalnih, državnih i međunarodnih fondova, a kako bi se delom tog novca finansirale i partijske aktivnosti⁶⁹.

Ubrzo potom pojavili su se i navodi da i druge partije imaju „svoje“ NVO, kao i da je politički pokret nastao okupljanjem jedne nacionalne i nekoliko regionalnih partija, koji je član vladajuće koalicije, registrovan kao udruženje građana⁷⁰.

Na lokalnom nivou, pored pojavljivanja „partijskih NVO“ postoji i praksa zblizavanja već postojećih NVO sa partijskim strukturama, što rezultira finansiranjem iz lokalnih javnih izvora projekata koji se obično svode na jednokratne aktivnosti poput političkih seminara ili edukacija, često uz gostovanje ili učešće političara sa lokalna ili sa republičkog nivoa. To predstavlja pretnju po nezavisnost NVO⁷¹.

Nisu zabeležena privođenja ili hapšenja pripadnika civilnog društva zbog njihovog delovanja. Privedeno je nekoliko aktivista desničarskih organizacija, ali razlog je bio podsticanje nasilja u

61 Zoran Gavrilovic, NVO *Birodi* i intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora

62 Tvrdnja Pavla Dimitrijevića iz NVO *Birodi*, intervju za potrebe analize

63 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

64 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

65 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

66 European Council's Group of States Against Corruption (GRECO) 2010 report on Serbia

67 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

68 GRECO izveštaj [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)3_Serbia_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)3_Serbia_Two_EN.pdf)

69 http://www.danas.rs/danasrs/politika/omladina_ds_u_vojvodini_po_naredbi_formira_nvo.56.html?news_id=219615

http://www.danas.rs/danasrs/politika/demokratska_stranka_zbog_fondova_osniva_nevladine_organizacije.56.html?news_id=219320

70 http://www.danas.rs/danasrs/politika/urs_registrovan_kao_udruzenje_gradjana_56.html?news_id=219199 U tom pokretu tvrde da je to privremeno rešenje jer nisu mogli da registruju koaliciju pre raspisivanja izbora.

71 Zoran Gavrilovic, NVO *Birodi*, intervju

oktobru 2010, a ne političko delovanje NVO. Predstavnicima desničarskih organizacija su privođeni i zbog organizovanja, bez dozvole, protesta zbog hapšenja Radovana Karadžića u septembru 2009. godine. U junu 2011. nekoliko aktivista levičarskih anti-NATO organizacija privedeno je zbog neprijavljenog protesta za vreme skupa NATO-a u Beogradu⁷². Postoje primeri opstrukcije i sistematskog uskraćivanja informacija i opstrukcije aktivnosti udruženja, posebno onih koji deluju na lokalnom nivou.⁷³ Lokalne institucije ili lokalna samouprava namerno „bojkotuje” udruženja koja po njihovom mišljenju ugrožavaju njihove interese, preko posrednika šalju „upozorenja” da se sa nekim aktivnostima prekine. Uglavnom „poruke” tajno šalju stranke, a ne institucije i jako je teško pretnje dokazati. O njima se razgovara između udruženja, ali retko šire⁷⁴.

Povremeno se dešavaju napadi na aktiviste LGBT populacije kao i na aktiviste organizacija koja se zalažu za ljudska prava i suočavanje sa ratnim zločinima, ali policija u takvim slučajevima reaguje uglavnom brzo i efikasno⁷⁵.

72 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=06&dd=12&nav_category=12&nav_id=518417

73 Pavle Dimitrijević, NVO *Birodi*, intervju

74 Tvrdnja Pavla Dimitrijevića iz NGO *Birodi*, intervju za potrebe analize

75 Ocena na osnovu intervjua sa Aleksandrom Bratkovićem iz NGO Centar za razvoj neprifitnog sektora

UPRAVLJANJE

Transparentnost (praksa)

U kojoj meri postoji transparentnost u OCD?

Ocena: 25

Nevladine organizacije nemaju praksu objavljivanja godišnjih izveštaja o radu, kao ni finansijskih izveštaja. Po Zakonu, udruženja koja su iz budžeta (bilo republike autonomne pokrajine ili lokalne samouprave) dobila sredstva za realizovanje programa najmanje jedanput godišnje čine dostupnim javnosti izveštaj o svom radu i o obimu i načinu sticanja i korišćenja sredstava i taj izveštaj dostavljaju davaocu sredstava⁷⁶. Obaveza dostavljanja izveštaja o utrošku sredstava davaocu donacije najčešće se poštuje, a s druge strane nije poznato da je bilo koja NVO kažnjena zbog kršenja obaveze da objavi godišnji izveštaj i/ili ne dostavi izveštaj o utrošku sredstava⁷⁷. Umesto finansijskih izveštaja, na sajtovima NVO uglavnom je dostupan pregled realizovanih projekata, kao i pregled vrednosti projekata i naziva donatora⁷⁸.

Zakon takođe predviđa i da se godišnji obračuni i izveštaji o aktivnosti udruženja podnose članovima udruženja na način utvrđen statutom⁷⁹. OCD koje primaju pomoć iz inostranstva moraju da izveštavaju donatore ali malo njih objavljuje te informacije na svojim internet sajtovima ili ih na drugi način predočava javnosti⁸⁰.

Ni podaci o članovima odbora najčešće nisu javno dostupni na internet sajtovima OCD, dok je u registru na sajtu Agencije za privredne registre moguće pronaći samo podatke o osobama koje zastupaju OCD⁸¹.

Mali broj NVO radi revizorske izveštaje godišnjeg poslovanja ali to je više posledica nedostatka sredstava a ne izbegavanje⁸².

Odgovornost (praksa)

U kojoj meri su OCD odgovorne svojim organima?

Ocena: 25

Strateško rukovođenje, glavna funkcija upravnih tela, najčešće ne postoji zbog čega veoma malo OCD imaju zaista funkcionalne upravne organe⁸³. U praksi OCD uglavnom deluju na liderskom principu⁸⁴. Taj princip je posledica nedostatka institucionalnog integriteta. Iako OCD imaju mogućnost i pravo da osnuju upravni ili nadzorni odbor, to retko čine⁸⁵. Čak i ako postoji bord direktora, koji uključuje članove spolja, nema podele odgovornosti između borda i zaposlenih. Lider NVO je najčešće onaj koji ima ključnu reč u bordu direktora i istovremeno onaj ko je odgovoran

76 Zakon o udruženjima, član 38

77 Predviđena je kazna od 50.000 do 500.000 RSD (450 to 4500 EUR)

78 Istraživanje koje je sprovedla TS, internet sajtovi NVO

79 Zakon o udruženjima, član 39

80 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

81 Istraživanje koje je sprovedla TS, internet sajtovi NVO, <http://www.apr.gov.rs>

82 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora

83 Civil Society Organisations' Capacities In The Western Balkans And Turkey. TASC0, 2010

84 Civil Society Organisations' Capacities In The Western Balkans And Turkey. TASC0, 2010

85 Zorana Gavrilovic, NVO *Birodi*, intervju

za sprovođenje programa⁸⁶. Tek od skoro neke NVO su počele da primenjuju praksu dobrog upravljanja, kao što je uspostavljanje nezavisnog borda direktora⁸⁷.

Pored toga, aktivisti NVO često preuzimaju višestruke uloge i zadatke zbog nedovoljnih redovnih prihoda⁸⁸. Istraživanje iz 2009. godine pokazalo je da manje od polovine NVO (43%) ima pisana pravila i procedure (pored statuta) u vezi sa procesima odlučivanja i rada organizacije⁸⁹.

Postoje ocene i da je sam Zakon o udruženjima, liberalnim pristupom po kojem tri osobe mogu da registruju udruženje, obesmislio sistem unutrašnje organizacije, kroz skupštinu udruženja, upravni i nadzorni odbor⁹⁰.

Mali broj starijih organizacija prošao je kroz tranziciju u pogledu organizacije rukovođenja⁹¹. U NVO sektoru postoji širok konsenzus⁹² da je upravljanje značajno i da utiče na legitimitet organizacije, ali ta tema ipak nije među prioritetima. U istraživanju za USAID iz 2011. godine, NVO su upravljanje svrstale pri dnu tabele sa prioritetima za izgradnju kapaciteta⁹³. Ovo ukazuje da NVO i dalje izbegavaju da razdvoje funkcije upravljanja od izvršnih funkcija i da pokrenu tranziciju organizacije rukovođenja, kao i da funkcionišu na transparentniji način.

Integritet (propisi)

U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da obezbede integritet OCD?

Ocena: 75

U prvoj polovini 2011. godine izrađen je Etički kodeks civilnog društva. Kodeks je izradila NVO Građanske inicijative koja je u prošlosti često bila pokretač zajedničkih akcija NVO sektora i generator okupljanja oko zajedničkih ciljeva⁹⁴. To je jedini pokušaj samoregulacije unutar sektora. Etički kodeks je nastao iz težnje da se izradi sistem integriteta za sve NVO koje konkurišu za javne fondove. Kodeksom su predviđene zajedničke vrednosti i principi na kojima njihovo delovanje treba da se zasniva⁹⁵.

U kodeksu se navodi da organizacije koje ga prihvataju smatraju da je društvena promena osnova rada NVO i da su ideje kojima se NVO vode usmerene na dobrobit veće grupe ljudi i društva u celini⁹⁶.

Potpisnice kodeksa prihvataju da su odgovorne za svoj rad i rezultate javnosti, korisnicima i partnerima, zajednicama u kojima rade, obavezuju se da istinito prikazuju informacije vezane za rad, aktivnosti i rezultate i da sve aspekte rada čine dostupnim javnosti — bilo da je reč o aktivnostima, rezultatima ili finansijskim sredstvima⁹⁷.

Kodeks se bavi i pitanjem sukoba interesa, odnosno NVO se obavezuju da će ulagati napore i uspostaviti procedure da sve postojeće i potencijalne sukobe interesa na vreme prepoznaju i

86 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

87 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora

88 Intervju sa Aleksandrom Bratkovićem, NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora

89 Strateški marketing, istraživanje NVO u Srbiji (2005-2009), June 2009

90 Ocena Aleksandra Bratkovića iz NVO Centar za razvoj neprofitnog sektora, intervju sa potrebe analize

91 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

92 Istraživanje za potrebe izveštaja USAID 2011

93 Istraživanje za potrebe izveštaja USAID 2011

94 <http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=3633§ionId=1>

95 <http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=3633§ionId=1>

96 Etički kodeks civilnog društva <http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=3633§ionId=1>

97 Etički kodeks civilnog društva <http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=3633§ionId=1>

spreče, odnosno koriguju tako da ni u jednoj situaciji ne nanesu štetu organizaciji, korisnicima, partnerima i saradnicima⁹⁸.

NVO su se kodeksom obavezale i da će aplicirati samo za sredstva i aktivnosti koji su u skladu sa njihovim ciljevima i programima i koja mogu kompetentno i kvalitetno da obave.⁹⁹.

Integritet (praksa)

U kojoj meri je integritet OCD obezbeđen u praksi?

Ocena: 25

Zabeleženo je samo nekoliko slučajeva u kojima su rukovodioci iz civilnog sektora bili optuženi za zloupotrebe. Direktorica "Fondacije Katarina Rebrača", koja je skupljala donacije za borbu protiv raka, optužena je za proneveru i suđenje je u toku¹⁰⁰. Etički kodeks koji je nevladinim organizacijama ponuđen na potpisivanje u junu 2011. godine nema bilo kakve efikasne mehanizme kojim bi se nadziralo njegovo sprovođenje niti sankcije za kršenje odredbi koje su potpisnice prihvatile¹⁰¹.

Nakon što je na promociji kodeks potpisalo 50 OCD, 1. jula 2011. je saopšteno¹⁰² da mu je pristupilo ukupno 112 organizacija i posle toga nije bilo informacija o daljoj sudbini kodeksa.

I predstavnici NVO sektora slažu se da je suštinski problem nepostojanje tela koje bi pratilo primenu kodeksa i mehanizama za sankcionisanje kršenja, makar kroz javno objavljivanje upozorenja prekršiocu¹⁰³.

Deo OCD sektora označava postojeći kodeks kao nametnut i smatra da zbog toga ne može da donese rezultate¹⁰⁴.

98 Etički kodeks civilnog društva <http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=3633§ionId=1>

99 Etički kodeks civilnog društva <http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=3633§ionId=1>

100 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:299001-Optuzena-Katarina-Rebraca>

101 Etički kodeks civilnog društva <http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=3633§ionId=1>

102 <http://www.gradjanske.org/page/news/sr.html?view=story&id=3633§ionId=1>

103 Ocena Aleksandra Bratkovića iz NVO Centar za razvoj neprfitnog sektora, Zorana Gavrilovića i Pavla Dimitrijevića iz NGO Birodi, Zdenke Kovačević iz NGO Sretenje, intervjui za potrebe analize

104 Ocena Aleksandra Bratkovića iz NVO Centar za razvoj neprfitnog sektora, intervju za potrebe analize

ULOGA

Obezbeđivanje odgovornosti vlade (praksa)

U kojoj meri je civilno društvo aktivno i uspešno u insistiranju na odgovornosti vlasti za njene aktivnosti?

Ocena: 50

Nedovoljno je razvijena uloga NVO sektora u nadgledanju javnog sektora, posebno na nivou lokalnih samouprava. Postoji više razloga za to. Prema nekim mišljenjima, mali broj organizacija je autonoman, odnosno nisu „u vezi“ sa određenim političkim partijama, pojedine organizacije su tokom realizacije aktivnosti nadgledanja doživele niz neprijatnosti i promenile oblast delovanja, a velika većina organizacija izbegava rad u pomenutoj oblasti¹⁰⁵.

Generalno, postoji malo OCD sa analitičkim kapacitetima neophodnim da bi se obezbedilo efikasno zagovaranje i otvorio dijalog o zvaničnim politikama¹⁰⁶. Te organizacije koje se bave nadgledanjem javnog sektora sve istrajnije i kvalitetnije sprovode aktivnosti i donose kvalitativne promene u pogledu unapređenja procedura donošenja odluka na lokalnom i nacionalnom nivou i ukazuju na nedostatke, to jest, na odsustvo ili nepoštovanje uspostavljenih procedura¹⁰⁷.

Postoji nekoliko primera uspešnih aktivnosti OCD u nadziranju javnog sektora, kao što su: višegodišnje istraživanje Centra za razvoj neprofitnog sektora o dotacijama nevladinim organizacijama iz budžeta Srbije i budžeta lokalnih samouprava¹⁰⁸, delovanje Koalicije za nadzor javnih finansija¹⁰⁹, kao i delovanje Transparentnosti Srbija¹¹⁰ u oblasti transparentnih javnih finansija i javnih nabavki. Prevažadno je reč o delovanju na nacionalnom nivou.

Transparentnost Srbija uspešno je uticala na sadržinu više antikorupcijskih propisa¹¹¹, kao i na povraćaj oko 750.000 evra u budžet koji su zbog pogrešne primene propisa isplaćeni kao višak strankama za redovno godišnje finansiranje¹¹². Koalicija za slobodan pristup informacijama je svojevremeno dala veliki doprinos uspostavljanju institucije Poverenika radeći na primeni i monitoringu Zakona o slobodnom pristupu informacijama¹¹³. Biro za društvena istraživanja je sproveo aktivnosti na izradi i usvajanju lokalnih planova za borbu protiv korupcije u 5 gradova (Niš, Kragujevac, Zrenjanin, Požega, Bujanovac) i radi na usvajanju u još 4 opštine. Aktivnosti imaju održivost jer su u navedenim mestima osnovana nezavisna antikorupcijska tela za sprovođenje mera iz plana¹¹⁴.

Udruženje Sretenje je 2010. godine uspelo da u opštini Požega uvede konkursno finansiranje za udruženja građana. Ceo proces se odvijao uz saradnju sa predstavnicima lokalnih vlasti i trenutno se budžetska sredstva iz linije 481 (dotacije nevladinim organizacijama) dodeljuju na transparentan način konkursnim putem¹¹⁵.

Postoji značajno povećanje u broju aktivnosti javnog zagovaranja na lokalnom nivou, u vezi sa

105 Ocena Pavla Dimitrijevića iz NVO Birodi, intervju za potrebe analize

106 Civil Society Organisations' Capacities In The Western Balkans And Turkey. TASC0, 2010

107 Civil Society Organisations' Capacities in the Western Balkans and Turkey TASC0, 2010

108 <http://www.crmps.org.rs/linija-481>

109 <http://www.nadzor.org.rs/projekti.htm>

110 http://transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=21&lang=sr

111 Uključujući tu Zakon o javnim nabavkama, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakon o Narodnoj skupštini i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

112 http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=21&lang=sr

113 http://www.spikoalicija.org/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=71&Itemid=57

114 <http://www.birodi.rs/>

115 <http://www.sretenje.org.rs/sr/content/category/2/2/14/>

širokim spektrom tema od značaja za lokal, kao što su odlaganje otpada, socijalna inkluzija, praćenje budžeta¹¹⁶. Na ovom nivou, međutim, OCD retko imaju organizacioni i finansijski kapacitet da istraju u svojim kampanjama tokom dužeg perioda i u mnogim slučajevima se aktivnosti svode na kratkotrajne kampanje, javne manifestacije ili informacije¹¹⁷.

Retki su i nezavisni istraživački centri koji su fokusirani na stručne analize i preispitivanje javnih politika¹¹⁸. Profesionalna udruženja i sindikati postoje, ali ove grupe propuštaju priliku da se uključe u sferu javnog zagovaranja u vezi sa ključnim pitanjima ekonomskih reformi, nezaposlenosti, i prava radnika. Članstvo u nekim od ovih organizacija je obavezno te imaju smanjeno interesovanje ili kapacitet za javno zagovaranje¹¹⁹.

Kampanje javnog zagovaranja, edukacije i drugih oblika NVO aktivizma u oblasti borbe protiv korupcije su prepoznate u široj javnosti, ali se postavlja pitanje koliko su suštinski prepoznate kampanje i organizacije a koliko osobe koje ih vode¹²⁰.

Vlasti reaguju na kampanje javnog zagovaranja koju je sprovodio NVO sektor od slučaja do slučaja, u zavisnosti od medijske promocije, kako bi izbegle negativan publicitet – postoje promene kao rezultat delovanja sektora, ali je to više rezultat pritiska civilnog društva nego stvarnog shvatanja donosilaca odluke da je potrebno i korisno uključiti javnost i OCD u proces donošenja odluka¹²¹.

Nedostaje inicijativa od strane vlasti koje bi same inicirale saradnju, tražile interakciju, podršku OCD u ostvarivanju ciljeva¹²².

U istraživanju sprovedenom 2011. godine o NVO sektoru u Srbiji, "Civil Society Assessment Report", koju je sproveo USAID 2011. godine, ispitanici su ukazali da se brojni propisi ne sprovode, odnosno da postoji veliki prostor za delovanje organizacija koje se bave nadzorom, što je dokaz nedovoljne razvijenosti tog sektora. Projektna orijentacija velikog broja organizacija ugrožava sprovođenje aktivnosti nadzora, odnosno „nema projekta – nema nadzora“¹²³.

Prema istraživanju USAID-a iz 2011 (Civil Society Assessment Report) osnovni problem u vezi sa javnim zagovaranjem i lobiranjem NVO sektora jesu mogućnosti pristupa i pritiska na donosiocima odluka na nivou republike i lokalne samouprave. Način na koji sad funkcionišu institucije vlasti i predstavnički sistem u Srbiji teži da ograniči pristup i uticaj¹²⁴. Parlament Srbije je slaba institucija koja ne ispunjava u potpunosti svoju predstavničku, zakonodavnu i nadzornu ulogu. S obzirom na to da ne postoje formalni mehanizmi saradnje vlasti i NVO sektora, zagovaranje i lobiranje se svodi na lične kontakte, umesto na široko zasnovane napore i strategije. Ovo važi i za lokalni nivo, gde su akteri gradonačelnici i lokalni čelnici partijskih odbora¹²⁵.

116 Civil Society Organisations' Capacities In The Western Balkans And Turkey. TASC0, 2010

117 Civil Society Organisations' Capacities In The Western Balkans And Turkey. TASC0, 2010

118 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

119 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

120 Ocena Aleksandra Bratkovića iz NVO Centar za razvoj neprfitnog sektora i Zorana Gavrilovića iz NGO Birodi, intervjui za potrebe analize

121 Predstavnici NVO *Birodi* i CRNPS Zoran Gavrilovic i Aleksandar Bratkovic

122 Predstavnici NVO *Birodi* i CRNPS Zoran Gavrilovic i Aleksandar Bratkovic

123 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

124 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

125 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

Inicijative OCD u vezi sa antikorupcijskom politikom (praksa)

U kojoj meri je civilno društvo aktivno uključeno u antikorupcijske reformske inicijative?

Ocena: 50

Doprinos NVO sektora u antikorupcijskim dešavanjima značajan je, posebno na planu saradnje sa nezavisnim i regulatornim telima i kroz međusobnu podršku na aktivnostima i akcijama.

Načelno, NVO u Srbiji su prethodnih godina odigrale značajnu ulogu u kreiranju pojedinih zakona, podzakonskih akata, strategija, iz oblasti koje nisu samo direktno vezane za funkcionisanje NVO sektora, već i iz oblasti sprečavanja diskriminacije, suzbijanja korupcije, decentralizacije, slobodnog pristupa informacijama, smanjenja siromaštva, nasilja u porodici, osoba sa invaliditetom, mladih¹²⁶.

Oko 30% NVO tvrdi da je njihova oblast rada u vezi sa zakonodavstvom i javnim politikama¹²⁷. Međutim, među 15.000 registrovanih NVO, relativno je malo onih koje mogu dati doprinos antikorupcijskim diskusijama i reformama. U proteklom periodu antikorupcijska inicijativa dolazila je uglavnom od specijalizovanih NVO za oblast borbe protiv korupcije, kao što je Transparentnost Srbija, organizacija koje imaju širu oblast delovanja, ali povremeno sprovode i antikorupcijske aktivnosti (kao što su Fond za otvoreno društvo, Birodi, CESID, YUCOM, CLDS, Pro-concept, CRNPS, CRTA i druge) ili NVO koalicija, kao što su Koalicija za nadzor javnih finansija i Koalicija za slobodan pristup informacijama.

Koordinisano angažovanje NVO sektora u borbi protiv korupcije predviđeno je i nacrtom nove antikorupcijske strategije, čije se usvajanje očekuje do kraja 2011. godine¹²⁸. U nacrtu strategije se preporučuje stvaranje strateškog okvira civilnog društva za učešće u borbi protiv korupcije i izgradnji integriteta. NVO je preporučeno da koordinisanim radom izrade i usvoje Antikorupcijsku civilnu agendu, usvoje Plan integriteta za civilno društvo, iniciraju usvajanje Zakona o profesionalnom udruživanju, usvoje kodeks sa antikorupcijskim sadržajima i telo za njegovu implementaciju, kao i da iniciraju izradu procedura i kriterijuma za izbor predstavnika civilnog društva u upravnim i nadzornim organima koji prema postojećim zakonskim rešenjima imaju predstavnike civilnog društva¹²⁹.

Nacrt strategije preporučuje učešće civilnog društva u monitoringu i evaluaciji korupcije i borbe protiv korupcije, a u okviru toga formiranje baze realizovanih projekata u oblasti borbe protiv korupcije i angažovanje NVO sektora na nacionalnom alternativnom izveštaj o stanju borbe protiv korupcije¹³⁰.

126 USAID 2011 Civil Society Assessment Report

127 Strateški marketing, istraživanje NVO u Srbiji (2005-2009), jun 2009

128 <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/38/protiv-korupcije.php>

129 <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/38/protiv-korupcije.php>

130 <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/38/protiv-korupcije.php>

CIVILNO DRUŠTVO

Ključni nalazi i preporuke

Organizacije **civilnog društva** su izuzetno brojne i procedure za njihovo registrovanje su jednostavne, ali je mali broj organizacija koje imaju odgovarajuće kapacitete i koje se ozbiljno i sistematično bave oblastima reforme javnih politika i korupcijom. Sistem finansiranja OCD iz javnih izvora nije do kraja uređen i ostavlja prostor za uticaj vlasti na rad OCD.

1. Objavljivati godišnje finansijske izveštaje, kao i izveštaje o projektima koje su podržali državni organi;
2. Jačati interne mehanizme kontrole kako bi se ojačao integritet OCD;
3. Usvojiti podzakonske akte koji će regulisati raspodelu novca iz budžeta namenjenog za NVO. Finansirati antikorupcijske projekte OCD iz budžeta;
4. Odvojiti budžetsku klasifikaciju novca namenjenog za NVO od novca za političke partije, verske organizacije i sportske organizacije;
5. Izmeniti i dopuniti propise kako bi se omogućilo više resursa za OCD za javno zagovaranje u oblasti izrade javnih politika i propisa i nadzora organa vlasti;
6. Preispitati sistem nadzora nad organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, kao što su strukovne komore, organizacije za zaštitu autorskih prava i slično;
7. Strukovne komore bi trebalo da budu aktivnije u kažnjavanju članova zbog kršenja etičkih principa i prijavljivanju kršenja zakona.



POSLOVNI SEKTOR

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Propisi u Srbiji omogućavaju jednostavno otpočinjanje biznisa i solidnu osnovu za rad privrednih društava. Naplata potraživanja i sudska zaštita je, međutim, problematična. Državni organi donose mere koje ponekad narušavaju slobodno tržište i konkurenciju. Propisi o transparentnosti poslovanja se formalno poštuju mada postoji izvesna doza nepoverenja u sadržaj i verodostojnost izveštaja. Kontrolni mehanizmi unutar kompanija su uglavnom neefikasni. Antikorupcijska zalaganja poslovnog sektora su vrlo ograničena, kompanije pristaju na korupciju u poslovanju, a saradnja sa civilnim društvom u borbi protiv korupcije gotovo da ne postoji.

POSLOVNI SEKTOR			
Ukupna ocena stuba: 50			
	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 56/100	Resursi	75	50
	Nezavisnost	75	25
Upravljanje 58/100	Transparentnost	75	25
	Odgovornost	100	25
	Integritet	75	50
Uloga 13/100	Uključenost u antikorupcijske inicijative	25	
	Podrška nevladinom sektoru	0	

Struktura – Preduzeća u Srbiji su u privatnom ili javnom vlasništvu. Postoji oko 700 javnih preduzeća, čiji su osnivači Republika Srbija ili jedinice teritorijalne i lokalne samouprave. U tim preduzećima radi oko 110.000 ljudi¹. Postoji i više od 2.000 preduzeća koja su u delimičnom ili potpunom vlasništvu države, bilo da nisu ni privatizovana, ili da je država preuzela vlasništvo, preuzimajući vlasnički udeo na osnovu dugovanja preduzeća. U njima je zaposleno oko 400.000 radnika². U privatnim preduzećima radi oko 1,2 miliona radnika. Prema podacima Agencije za privredne registre, registrovano je oko 111.000 privrednih društava i oko 225.000 preduzetnika. Završne račune podnosi 72.000 privrednih društava, a procenjuje se da je aktivno 130.000 preduzetnika³, dok su ostali u režimu privremene odjave rada. Mala preduzeća (do 50 zaposlenih i godišnji prihod do 2,5 miliona evra) čine 98,5 odsto od ukupnog broja, srednja (50 do 250 i godišnji prihod do 10 miliona evra) 0,9 odsto, dok velika čine 0,6 odsto od ukupnog broja registrovanih privrednih društava⁴.

Preduzeća su organizovana kroz sistem Privrednih komora – Privrednu komoru Srbije i 19 regionalnih privrednih komora. Članstvo u privrednoj komori je obavezno do 1. januara 2013. godine, kada na snagu stupaju odredbe novog Zakona o privrednim komorama po kome će 100 privrednih subjekata moći da organizuje komoru, a članstvo u Privrednoj komori Srbije neće biti obavezno. Pored komorskog sistema, postoje i asocijacije i klubovi preduzeća, kao što su Unija poslodavaca Srbije sa oko 46.000 članova koji imaju 237.000 zaposlenih⁵, Srpski poslovni klub Privrednik koji okuplja 45 čelnih ljudi nekih od najvećih privatnih kompanija i Asocijacija malih i srednjih preduzeća i preduzetnika Srbije⁶.

Vrste preduzeća, odnosno privrednih društava su određene Zakonom o privrednim društvima (član 2) i to su: ortačko društvo, komanditno društvo, društvo s ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo (otvoreno i zatvoreno)⁷.

1 <http://www.apr.gov.rs/>

2 <http://www.apr.gov.rs/>, <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/>

3 Procene Unije poslodavca Srbije, intervju sa autorom izveštaja, januar 2011.

4 <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/>

5 Podaci Unije poslodavca Srbije, intervju sa autorom izveštaja, januar 2011

6 Prema podacima sa sajta www.poslodavci-apps.org osnivači Asocijacije su 35 udruženja koja okupljaju 186.849 poslodavaca koji zapošljavaju ukupno 872.991 zaposlenih.

7 Zakon o preduzećima (1996), član 2

NALAZ

KAPACITET

Resursi (propisi)

U kojoj meri zakonski okvir omogućava podsticajno okruženje za uspostavljanje i pokretanje biznisa?

Ocena: 75

Zakoni koji regulišu uspostavljanje, funkcionisanje, nelikvidnost i zatvaranje preduzeća propisuju odgovarajući pravni okvir koji formalno garantuje efikasno uspostavljanje, funkcionisanje, nelikvidnost i zatvaranje preduzeća.

Zakon o privrednim društvima⁸ reguliše osnivanje privrednih društava i preduzetnika, pravne forme u kojima se privredni subjekti mogu osnivati i funkcionisati, upravljanje društvima, prava i obaveze osnivača, članova i akcionara, prestanak rada preduzetnika i likvidaciju privrednih društava.

Za registraciju privrednog subjekta dostavlja se sledeća dokumentacija: registraciona prijava, osnivački akt, dokaz o identitetu osnivača, dokaz o uplati novčanog uloga, odluka o izboru zastupnika, overa potpisa zastupnika i dokaz o uplati naknade za registraciju⁹.

Privredna društva osnivaju se osnivačkim aktom¹⁰, a svojstvo pravnog lica stiču upisom u registar koji vodi Agencija za privredne registre¹¹, u skladu sa Zakonom o registraciji privrednih subjekata¹².

Taj Zakon predviđa da Agencija za privredne registre utvrđuje da li su ispunjene zakonske pretpostavke za osnivanje preduzeća i izdaje rešenja o registraciji u okviru koga se preduzeću dodeljuje matični broj i poreski identifikacioni broj¹³.

Rok u kome Registrator rešava po registracionim prijavama je propisan Zakonom o registraciji privrednih subjekata i iznosi pet dana. Nakon izdavanja rešenja, preduzeće je u obavezi da otvori trajni račun u banci i da poreskoj upravi preda nekoliko prijavi i dokumenata u cilju okončanja procedure vezane za dodelu poreskog identifikacionog broja¹⁴.

Ukoliko se utvrdi da postoje nedostaci u registracionoj prijavi ili dokumentima koji su dostavljeni uz prijavu, podnosiocu registracione prijave ostaviće se 30 dana roka da ih otkloni¹⁵.

Na rešenje o odbijanju upisa se može uložiti žalba ministru nadležnom za privredu, preko Agencije za privredne registre. U postupku žalbe registrator može izmeniti rešenje a ukoliko on o tome ne odluči o tome će odluku doneti ministar u roku od 30 dana od dana podnošenja žalbe¹⁶.

8 <http://www.apr.gov.rs/LinkClick.aspx?fileticket=EfO7DH6pvsE%3d&tabid=181&mid=733>

9 <http://www.apr.gov.rs/LinkClick.aspx?fileticket=EfO7DH6pvsE%3d&tabid=181&mid=733>

10 Zakon o privrednim društvima, član 7

11 <http://www.apr.gov.rs/>

12 <http://www.apr.gov.rs/LinkClick.aspx?fileticket=yDt5L1NrS7U%3d&tabid=181&mid=733>

13 Zakon o registraciji privrednih subjekata, član 22-25

14 Zakon o registraciji privrednih subjekata, član 24

15 Zakon o registraciji privrednih subjekata, član 24

16 Zakon o registraciji privrednih subjekata, član 27

Zakonom o stečaju¹⁷ regulisan je stečajni postupak nad nelikvidnim preduzećima. Uredba o klasifikaciji delatnosti¹⁸ propisuje klasifikaciju delatnosti sa nazivima, šiframa i opisanim delatnostima koja preduzeća mogu da obavljaju.

U oblasti zaštite intelektualne svojine nadležnost ima Zavod za intelektualnu svojinu¹⁹, kao posebna organizacija u sistemu državne uprave Republike Srbije. U nadležnosti tog zavoda su poslovi koji se odnose na prava industrijske svojine i autorsko i srodna prava. Po izvršenom upisu priznatog prava industrijske svojine u odgovarajući registar, nosiocu prava izdaje se isprava o priznatom pravu²⁰.

Oblast zaštite intelektualne svojine uređena je Zakonom o patentima, Zakonom o žigovima, Zakonom o autorskom i srodnim pravima, Zakonom o industrijskom dizajnu, Zakonom o oznakama geografskog porekla, Zakonom o zaštiti topografije integrisanih kola, Zakonom o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna²¹.

Resursi (praksa)

U kojoj meri je u praksi moguće uspostaviti biznis i efikasno poslovati?

Oцена: 50

Registracija i otpočinjanje biznisa su jednostavni ali u radu preduzeća poseban problem predstavlja naplata potraživanja i loša efikasnost izvršnog postupka²². U praksi ne postoje veći problemi u postupku osnivanja i registracije privrednih subjekata²³.

Koraci koje je u praksi potrebno preduzeti da bi se firma osnovala i registrovala su: donošenje odluke o osnivanju na osnivačkoj skupštini; overa potpisa osnivača na osnivačkom aktu kod ovlašćenog tela (sud ili opština), overa potpisa zastupnika, otvaranje privremenog računa i uplata osnivačkog uloga, podnošenje zahteva za registraciju Agenciji za privredne registre, izrada pečata, otvaranje računa u banci²⁴.

Procedura u Agenciji za privredne registre za osnivanje preduzeća i otpočinjanje rada preduzeća po Zakonu o registraciji privrednih subjekata traje pet radnih dana²⁵. Registracija osnivanja je uspešno reformisana uvođenjem jednošalterskog sistema registracije („one stop shop“) koji je otpočeo sa radom u maju 2009. godine, a koji je skratio ceo proces na jednu proceduru sa rokom od dva dana²⁶.

Potrebno je dodatno vreme, nekoliko radnih dana, kako bi se, nakon dobijanja rešenja Agencije za privredne registre dovršio postupak pred poreskim organima. Opštinski poreski organi nemaju ujednačenu praksu sa brojem potrebnih dokumenata za okončanje postupka dodele poreskog identifikacionog broja²⁷.

17 http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=749&t=Z

18 <http://www.apr.gov.rs/LinkClick.aspx?fileticket=zmgKrSvIPqw%3d&tabid=64&mid=630>

19 <http://www.zis.gov.rs/en/home/>

20 <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html>

21 <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html>

22 Procena direktora privatne kompanije sa 200 zaposlenih, intervju februar 2011

23 Intervju sa predstavnikom Unije poslodavaca Srbije Dragoljubom Rajićem, januar 2011.

24 Intervju sa predstavnikom Unije poslodavaca Srbije Dragoljubom Rajićem, januar 2011

25 Intervju sa predstavnikom Unije poslodavaca Srbije Dragoljubom Rajićem, januar 2011

26 Podaci Vlade Srbije iz odgovora na Upitnik Evropske komisije

27 Intervju sa predstavnikom Unije poslodavaca Srbije Dragoljubom Rajićem, januar 2011

Reformom sistema registracije i troškovi za osnivanje privrednih subjekata su smanjeni. Naknada za registraciju je propisana Odlukom upravnog odbora o naknadama za registraciju i druge usluge koje pruža Agencija za privredne registre donetom na osnovu Zakona o Agenciji za privredne registre, i iznosi oko 40 evra za osnivanje, kao i za statusne promene, promene pravne forme, 20 evra za registraciju promene podataka i 10 evra za registraciju preduzetnika²⁸. Privredni subjekti u postupku registracije imaju i druge troškove koji se odnose na plaćanje administrativnih taksi za overu osnivačkog akta, otvaranje računa u bankama, izradu pečata, tako da ukupno ti troškovi iznose oko 100 evra.

U te troškove nije uračunat obavezni kapital koji društvo polaže na privremeni račun u banci da bi ispunilo jedan od uslova za dobijanje rešenja. Za društvo sa ograničenom odgovornošću minimalni ulog je 500 evra²⁹.

Jedan od najvećih problema u oblasti zaštite svojine preduzeća, sa kojim se privredni subjekti susreću, jeste sporost izvršnog postupka, odnosno naplate potraživanja na osnovu sudskih presuda, što znači da obligaciona prava nisu delotvorno zaštićena u praksi³⁰. Zakon o izvršenju i obezbeđenju je na javnoj raspravi od decembra 2009. godine. Prema podacima Svetske banke³¹ i istraživanju Programa za reformu stečajnog i izvršnog postupka, Srbija je po efikasnosti izvršenja sudskih presuda među poslednjim zemljama u Evropi, sa svega 5% namirenja, za izvršenje je potrebno više od 500 dana, iako sud rešenje donosi za 20 dana, a 73% preduzeća "nikada ili retko" koriste sudske mehanizme za naplatu dugovanja.

Nezavisnost (propisi)

U kojoj meri postoje zakonske prepreke koje treba da spreče neželjeno spoljno uplitanje u aktivnost privatnog biznisa?

Ocena: 75

Ustav³² propisuje da ekonomsko uređenje u Srbiji počiva na tržišnoj privredi, otvorenom i slobodnom tržištu, slobodi preduzetništva, samostalnosti privrednih subjekata i ravnopravnosti privatne i drugih oblika svojine. Ustav dalje propisuje da svi imaju jednak pravni položaj na tržištu i da su zabranjeni akti kojima se, suprotno zakonu, ograničava slobodna konkurencija, stvaranjem ili zloupotrebom monopolskog ili dominantnog položaja³³.

Prava stečena ulaganjem kapitala na osnovu zakona, ne mogu zakonom biti umanjena³⁴. Zakon o privatizaciji propisuje ulogu Agencije za privatizaciju kao pravnog lica koje promovise, inicira, sprovodi i kontroliše postupak privatizacije, dok je posebnim Zakonom o Agenciji za privatizaciju propisano da je ona nadležna za kontrolu postupka privatizacije.³⁵

Stečajni postupak otvara Privredni sud³⁶. Na rešenje se može podneti žalba višem sudu³⁷.

28 Intervju sa predstavnikom Unije poslodavaca Srbije Dragoljubom Rajićem, januar 2011

29 Podaci Vlade Srbije iz odgovora na Upitnik Evropske komisije

30 Procena direktora privatne kompanije sa 200 zaposlenih, intervju februar 2011 i Intervju sa predstavnikom Unije poslodavaca Srbije Dragoljubom Rajićem, januar 2011

31 <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia/>

32 Ustav Srbije, član 82

33 Ustav Srbije, član 84

34 Ustav Srbije, član 84

35 Zakon o privatizaciji, član 5

36 Zakon o stečaju, član 43, 46

37 Zakon o stečaju, član 46

U slučaju nedoličnog spoljašnjeg mešanja obeštećenje je moguće tražiti kroz redovan sudski postupak. Ove procedure su regulisane Zakonom o obligacionim odnosima, Krivičnim zakonom i Zakonom o parničnom postupku.³⁸

Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri je u praksi privatni biznis slobodan od neželjenog spoljnog uplitanja?

Ocena: 25

Stvaranje pravne nesigurnosti, nejednak tretman preduzeća i nepredvidiva politika naplate raznih taksi i drugih novčanih nameta na raznim nivoima (od republičkog do lokalnog) najčešći je oblik uplitanja države u poslovni sektor³⁹.

Država nije garant zdrave konkurencije, već kompanije koje su bliže vlastima lakše dolaze do poslova⁴⁰. One druge državni organi u stanju su da uspore primenom diskrecionih ovlašćenja, iznalaženjem novih neophodnih dokumenata i dozvola u procedurama⁴¹. Inspeksijske službe imaju širok dijapazon mera na raspolaganju, odnosno ogroman broj parametara na osnovu kojih mogu, ali ne moraju da izreknu kazne, što takođe otvara prostor za zloupotrebe i neravnopravan tretman⁴².

Privilegovan položaj firmi bliskih vlastima najvidljiviji je u oblasti javnih nabavki⁴³.

Kompanije, inače, često izbegavaju da koriste raspoložive mehanizme za zaštitu od uticaja države na poslovanje privatnog sektora, kao što je mogućnost žalbe u procesima javnih nabavki ili podnošenje prijave protiv službenika za koje postoji sumnja da nisu delovali u skladu sa propisima⁴⁴. Razlog su upozorenja da će izgubiti privilegije ili pretnje da u slučaju žalbe ubuduće neće biti u prilici da dobiju poslove sa javnim sektorom ili mogućnost da dobiju posao kao podizvođač⁴⁵.

Država indirektno utiče na biznis sektor jer nije omogućen odgovarajući postupak naplate potraživanja i nije definisan rok plaćanja za sve učesnike na tržištu u skladu sa Direktivom o rokovima plaćanja u EU⁴⁶. Vlada takođe, prema proceni poslovnog sektora, ne suzbija sivu ekonomiju⁴⁷.

Biznis sektor ukazuje i na nejednak tretman javnih preduzeća i preduzeća čiji su osnivači državni organi i privatnog sektora⁴⁸. Kao karakterističan primer izdvojen je slučaj opštine u Srbiji koja je, zahvaljujući činjenici da ministarstvo nije ispunilo obavezu i propisalo maksimalne iznose taksi, podigla firmarine za preduzeća 80 puta - sa oko 25 na 2.000 evra i istovremeno

38 <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/54/pozitivno-zakonodavstvo.php>

39 Zajednička ocena iz odvojenih razgovora sa predstavnikom Unije poslodavaca Srbije Dragoljubom Rajićem i bivšim ministrom u Vladi Srbije za ekonomske odnose sa inostranstvom Milanom Parivodićem, sada konsultantom za strana ulaganja, februar 2011.

40 Ocena bivšeg ministra u Vladi Srbije za ekonomske odnose sa inostranstvom Milana Parivodića, sada konsultanta za strana ulaganja, februar 2011

41 Ocena bivšeg ministra u Vladi Srbije za ekonomske odnose sa inostranstvom Milana Parivodića, sada konsultanta za strana ulaganja, februar 2011

42 Ocena bivšeg ministra u Vladi Srbije za ekonomske odnose sa inostranstvom Milana Parivodića, sada konsultanta za strana ulaganja, februar 2011.

43 Ocena urednika u Ekonomeast Magazinu Vojislava Stevanovića, februar 2011.

44 Zajednička ocena predstavnika Unije poslodavaca Srbije Dragoljuba Rajića, intervju, februar 2011. i urednika u Ekonomeast Magazinu Vojislava Stevanovića, februar 2011.

45 Zajednička ocena predstavnika Unije poslodavaca Srbije Dragoljuba Rajića, intervju, februar 2011. i urednika u Ekonomeast Magazinu Vojislava Stevanovića, februar 2011.

46 Ocena predstavnika Unije poslodavaca Srbije Dragoljuba Rajića, intervju, februar 2011

47 Ocena predstavnika Unije poslodavaca Srbije Dragoljuba Rajića, intervju, februar 2011

48 Ocena predstavnika Unije poslodavaca Srbije Dragoljuba Rajića, intervju, februar 2011

odlučila da javna preduzeća i preduzeća čiji je osnivač opština imaju popust od 100 odsto na cenu firmarrine⁴⁹.

U zaključcima sa skupa TAIEX odeljenja Direktorata za proširenje EK i Privredne komore Srbije „Antikorupcijske mere i postupak usklađivanja u kompanijama“, održanog decembra 2010. u Beogradu, navodi se, pored ostalog, da je “poseban rizik naglašen u oblasti državnih intervencija i administriranja u privredi, oblasti javnih nabavki, sektorima građevinarstva, izvođenja javnih radova, farmaceutske industriji”.

49 Predstavnik Unije poslodavaca Srbije Dragoljub Rajić, februar 2011.

UPRAVLJANJE

Transparentnost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće transparentnost u radu poslovnog sektora?

Ocena: 75

Preduzeća su obavezna da finansijske izveštaje dostavljaju Agenciji za privredne registre, u kojoj je uspostavljen Registar finansijskih izveštaja i podataka o bonitetu pravnih lica i preduzetnika⁵⁰. Do 1. januara 2010. godine ta oblast bila je u nadležnosti Centra za bonitet Narodne banke Srbije, a prešla je u nadležnost APR izmenama Zakona o računovodstvu i reviziji⁵¹. Prema tom Zakonu⁵², pravna lica i preduzetnici dužni su da redovne godišnje finansijske izveštaje za izveštajnu godinu dostave Agenciji najkasnije do kraja februara naredne godine. Zakonom o računovodstvu i reviziji propisane su novčane kazne za privredni prestup za pravno lice (u rasponu od 100.000 dinara - oko 1.000 evra do 3.000.000 dinara – oko 30.000 evra) ukoliko ne dostave izveštaje Agenciji⁵³.

Agencija je preuzela od Narodne banke baze finansijskih izveštaja i podataka o bonitetu, kao i metodologiju, informacionu tehnologiju i kadrove⁵⁴. Objedinjavanjem finansijskih i statusnih podataka, u Agenciji je formirana jedinstvena informaciona baza o svim pravnim licima i preduzetnicima u Srbiji. Osnovni podaci iz finansijskih izveštaja dostupni su na javnom sajtu, dok se kompletni izveštaji mogu elektronski poručiti od Agencije⁵⁵.

Revizija godišnjih finansijskih izveštaja obavezna je za velika i srednja pravna lica, za pravna lica koja emituju hartije od vrednosti i druge finansijske instrumente kojima se trguje na organizovanom tržištu, kao i za sve izdavaoce hartija od vrednosti. Srednja pravna lica imaju ispunjena dva od tri kriterijuma: 50 do 250 zaposlenih i godišnji obim 2,5 do 10 miliona evra i vrednost imovine 1 do 5 miliona evra. Velika pravna lica imaju dva kriterijuma iznad gornjih graničnih vrednosti. Godišnji revizorski izveštaj treba da bude sastavljen od strane nezavisnog revizora kako bi se obezbedila eksterna objektivna pouzdanost načina na koji su finansijski izveštaji sastavljeni i objavljeni⁵⁶.

Zakon propisuje obavezu Agencije za privredne registre da na internet stranici Registra finansijskih izveštaja objavi registrovane redovne godišnje finansijske izveštaje i konsolidovane finansijske izveštaje obveznika revizije najkasnije do 30. juna⁵⁷.

Pravna lica i preduzetnici dužni su da vođenje poslovnih knjiga, priznavanje i procenjivanje imovine i obaveza, prihoda i rashoda, sastavljanje, prikazivanje, dostavljanje, obelodanjivanje i reviziju finansijskih izveštaja, kao i internu reviziju vrše u skladu sa zakonskom, profesionalnom i internom regulativom⁵⁸.

Prema principima korporativnog upravljanja Komisije za hartije od vrednosti, a u skladu sa Zakonom o privrednim društvima i Kodeksom korporativnog upravljanja, neophodno je da se da omogući blagovremeno i tačno objavljivanje informacija o svim materijalnim činjenicama u vezi sa poslovanjem preduzeća, uključujući i pitanja vezana za finansijsku situaciju, uspešnost poslovanja, vlasničku strukturu i upravljanje preduzećem⁵⁹.

50 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/FinancialStatementsandSolvency.aspx>

51 Zakon o računovodstvu i reviziji, http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_racunovodstvu_i_reviziji.html

52 Zakon o računovodstvu i reviziji, član 30

53 Zakon o računovodstvu i reviziji, član 68

54 www.nbs.rs

55 <http://www.apr.gov.rs/>

56 Zakon o računovodstvu i reviziji, član 37

57 Zakon o računovodstvu i reviziji, član 34

58 Zakon o računovodstvu i reviziji, član 25

59 http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=91

Obavezno je objavljivanje informacija o finansijskim i poslovnim rezultatima preduzeća, ciljevima preduzeća, o većinskim akcionarima i njihovim glasačkim pravima, o članovima organa upravljanja, ključnim izvršiocima i njihovim primanjima, o predvidivim materijalnim faktorima rizika, o materijalnim pitanjima koja se tiču zaposlenih i ostalih trećih lica, o upravljačkoj strukturi i poslovnoj politici⁶⁰.

Informacije treba da budu pripremljene, pregledane od strane revizora i objavljene u skladu sa visoko kvalitetnim standardima koji se odnose na računovodstvene poslove, finansijska i nefinansijska objavljivanja i reviziju⁶¹.

Transparentnost (praksa)

U kojoj meri u praksi postoji transparentnost u radu poslovnog sektora?

Ocena: 25

Preduzeća formalno ispunjavaju obavezu dostavljanja finansijskih izveštaja i izveštaja revizora, ali su ti izveštaji u praksi nepouzdana. Tačnu imovinu preduzeća često nije moguće utvrditi⁶². Nedostatak pune transparentnosti posebno je izražen kada su u pitanju javna preduzeća i akcionarska društva koja nisu na zvaničnom listingu⁶³.

Preduzeća koja učestvuju na javnim tenderima imaju interes da u finansijskim izveštajima prikažu ostvarenu dobit, kako bi na taj način ispunili ponekad stroge uslove tendera⁶⁴. Ostali najčešće prikazuju male gubitke ili nulu kako bi izbegli poreze⁶⁵.

Osnovni podaci o registrovanim kompanijama dostupni su javnosti na sajtu Agencije za privredne registre⁶⁶. Statusni podaci (naziv, datum osnivanja privrednog društva, matični broj, poreski identifikacioni broj, broj žiro računa, sedište, imena osnivača i zastupnika društva, informacije o finansijskim izveštajima, eventualne zabeležbe, podaci o visini uloženih sredstava u društvu) dostupni su kroz pretragu⁶⁷. Osnovni podaci iz finansijskih izveštaja za prethodne tri godine dostupni su takođe kroz pretragu sajta Agencije⁶⁸.

Pored toga svako lice ima ovlašćenje da u arhivi Agencije za privredne registre traži uvid u predmet koji se vodi za svako privredno društvo, i za to mu nije potrebno nikakvo obrazloženje. Takođe, stranci je dozvoljeno da dokumenta fotokopira uz nadoknadu koja je propisana od strane Agencije⁶⁹.

Sadržaj i verodostojnost izveštaja u nekim slučajevima su sporni⁷⁰. Investitori nemaju poverenje u podatke iz izveštaja, tvrde da se revizije često obavljaju izuzetno brzo, „po narudžbini“, te da prikrivaju pravo stanje stvari⁷¹.

Podaci o vlasništvu mogu se naći na sajtu Agencije za privredne registre⁷² odnosno na sajtu Centralnog registra za hartije od vrednosti⁷³. Vlasništvo je u praksi često netransparentno zahvaljujući činjenici da su često vlasnici akcija fondovi, velikim delom sa ofšor lokacija⁷⁴.

60 http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=91

61 http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=91

62 Ocena investicionog savetnika Miroslava Bojčića, intervju, februar 2011.

63 Ocena urednika u Ekonomeast Magazinu Vojislava Stevanovića, februar 2011.

64 Ocena direktora privatne kompanije sa 200 zaposlenih, intervju februar 2011

65 Ocena direktora privatne kompanije sa 200 zaposlenih, intervju februar 2011

66 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/Companies.aspx>

67 <http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/Companies.aspx>

68 <http://fi.apr.gov.rs/prijemfi/cir/objavljivanje.asp>

69 <http://www.apr.gov.rs/eng/Services.aspx>

70 Ocena investicionog savetnika Miroslava Bojčića, intervju, februar 2011

71 Ocena investicionog savetnika Miroslava Bojčića, intervju, februar 2011

72 <http://pretraga.apr.gov.rs/RepsisPublicSite/Search/GeneralEnterpriseSearch.aspx>

73 <http://www.crhov.rs/?Opcija=1>

74 Ocena investicionog savetnika Miroslava Bojčića, intervju, februar 2011, <http://www.crhov.rs>

Odgovornost (propisi)

U kojoj meri postoje propisi i pravila o nadzoru poslovnog sektora i korporativnom upravljanju u kompanijama?

Oцена: 100

Zakon o privrednim društvima propisuje da kotirana akcionarska društva moraju imati nadzorni odbor i internog revizora⁷⁵. Članove nadzornog odbora bira skupština akcionara i oni moraju da ispune uslov da u dve prethodne godine nisu bili zaposleni u toj kompaniji, da nisu isplatili kompaniji niti primili od nje više od 10.000 evra, da nisu vlasnici više od 10% akcija ili udela, direktno ili indirektno⁷⁶.

Nadzorni odbor i interni revizor izveštavaju skupštinu akcionara o računovodstvenoj praksi, izveštajima i praksi finansijskog izveštavanja društva i njegovih povezanih društava, usklađenosti poslovanja društva sa zakonima i drugim zahtevima regulatornih tela, kvalifikovanosti, nezavisnosti i sposobnosti nezavisnog revizora društva, ugovorima sklopljenim između društva i članova upravnog odbora društva, kao i sa povezanim licima. Nadzorni odbor i interni revizor kontrolišu i raspravljaju sa upravnim odborom društva o verodostojnosti i potpunosti finansijskih izveštaja društva i predloga za raspodelu dobiti i drugim plaćanjima akcionarima, verodostojnosti i potpunosti izveštavanja akcionara društva o finansijskim i drugim činjenicama, usklađenosti organizacije i delovanja društva sa kodeksom ponašanja, celishodnosti poslovne politike društva i njene usklađenosti sa zakonom, postupanju po prigovorima akcionara, organa društva ili drugih lica⁷⁷.

Prema principima korporativnog upravljanja Komisije za hartije od vrednosti, a u skladu sa Zakonom o privrednim društvima i Kodeksom korporativnog upravljanja, neophodno je da članovi upravnog odbora odlučuju na osnovu potpune obaveštenosti o preduzeću, sa pažnjom dobrog privrednika i u najboljem interesu preduzeća i njegovih vlasnika. Odluke odbora koje utiču različito na akcionare vlasnike različitih vrsta i klasa akcija, trebalo bi da se donose uz fer tretman svih akcionara⁷⁸.

Odbor, pored ostalog, treba da prati i upravlja potencijalnim sukobima interesa menadžmenta, članova odbora i akcionara uključujući zloupotrebu odbora i akcionara, zloupotrebu sredstava preduzeća i zloupotrebu transakcija povezanih lica⁷⁹.

Zakon o privrednim društvima predviđa takođe da direktor ili upravni odbor društva podnose godišnjoj skupštini društva na usvajanje finansijske izveštaje i izveštaje o poslovanju, a po potrebi i izveštaj revizora⁸⁰.

Zakonom o računovodstvu i reviziji i podzakonskim aktima donetim za sprovođenje tog zakona uređuju se vođenje poslovnih knjiga, sastavljanje, dostavljanje, obelodanjivanje i obrada godišnjih finansijskih izveštaja, kao i pitanja u vezi sa revizijom finansijskih izveštaja, izdavanja i oduzimanja dozvole za rad preduzećima za reviziju, Registra preduzeća za reviziju, nadzora nad radom preduzeća za reviziju, kao i nadzora nad radom Komore ovlašćenih revizora⁸¹.

Rad berze nadgleda Komisija za hartije od vrednosti, kao nezavisna i samostalna organizacija. Komisija ima pet članova, koje bira Skupština Srbije, na predlog skupštinskog Odbora za finansije.⁸²

75 Zakon o preduzećima, član 248

76 Zakon o preduzećima, član 274

77 Zakon o privrednim društvima, član 332

78 http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=91

79 http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=91

80 Zakon o preduzećima, član 261

81 http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_racunovodstvu_i_reviziji.html

82 http://www.sec.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=1131&Itemid=62

Komisija može pokrenuti i voditi pred sudom postupak radi zaštite interesa investitora i drugih lica za koja utvrdi da im je povređeno određeno pravo ili na pravu zasnovan interes, a u vezi sa poslovima sa hartijama od vrednosti i drugim finansijskim instrumentima⁸³.

Odgovornost (praksa)

U kojoj meri u praksi postoji efikasno korporativno upravljanje u kompanijama?

Ocena: 25

Nivo poštovanja dobre prakse i propisanih principa korporativnog upravljanja varira u zavisnosti od pojedinačnih firmi. Principi se više poštuju u inostranim kompanijama koje deluju u Srbiji i koje imaju interne standarde pridržavanja pravila korporativnog upravljanja⁸⁴. U javnim preduzećima, u vlasništvu države, nadzorni odbori uglavnom imaju samo formalnu ulogu. Izuzetno su retki slučajevi da nadzorni odbor utvrdi nepravilnosti u radu⁸⁵.

Na internet sajtovima kompanija sporadično su mogu naći izveštaji nadzornih odbora, sadržaj je uglavnom isti – nepravilnosti nije bilo, uz manje ili više detaljno nabrojanje oblasti u kojima nisu otkrivene bilo koje nepravilnosti⁸⁶.

Upravni i nadzorni odbori, međutim, nisu otkrivali nepravilnosti u radu ni akcionarskih društava za koje je kasnije utvrđeno da nisu poštovali obaveze iz ugovora o privatizaciji, da su lažno predstavljali ulaganja na štetu malih akcionara, zbog čega su ugovori raskinuti⁸⁷. Ovo znači da nadzorni odbori nisu obavili svoj zadatak.

Iz Komisije za hartije od vrednosti nisu dostupni podaci da li je, i ukoliko jeste, koliko je podneto prijava protiv učesnika koji posluju sa hartijama od vrednosti, za koje je Komisija u postupku nadzora utvrdila da su učinili prekršaje koji imaju obeležja krivičnog dela, privrednog prestupa ili prekršaja, odnosno poreskog krivičnog dela i poreskog prekršaja. Nisu dostupni podaci ni o postupcima zaštite interesa investitora i drugih lica za koje je Komisija utvrdila da im je povređeno pravo u vezi sa poslovima sa hartijama od vrednosti⁸⁸.

Neophodnost unapređenja okvira korporativnog odbora konstatovala je i Vlada Srbije u odgovorima na Upitnik Evropske komisije. Vlada je najavila⁸⁹ donošenje novog Zakona o računovodstvu i reviziji (ili dva posebna zakona), radi dodatnog usklađivanja sa direktivama i zakonodavstvom EU, kao i donošenje Strategije i Akcionog plana za unapređenje korporativnog finansijskog izveštavanja u Republici Srbiji. Strategija i Akcioni plan za unapređenje korporativnog finansijskog izveštavanja u Republici Srbiji, predstavljaju program mera za usklađivanje zakonskog okvira sa pravnim tekovinama i praksom EU, jačanje institucija i razvoj računovodstvene profesije, a sve u cilju dostizanja visokog kvaliteta finansijskih izveštaja. Akcionim planom biće definisane aktivnosti i rokovi za realizaciju ciljeva utvrđenih Strategijom⁹⁰.

83 <http://www.sec.gov.rs/index.php>

84 Ocena urednika u Ekonomeast Magazinu Vojislava Stevanovića, februar 2011

85 Ocena urednika u Ekonomeast Magazinu Vojislava Stevanovića, februar 2011

86 http://www.telefonija.rs/uploads/media/Izvestaj_o_radu_Nadzornog_odbora_02.pdf

<http://www.dinamika.co.rs/kamendin/index.php?page=poslovnik-o-radu>

<http://www.skrobara.co.rs/PagesRS/www.skrobara.co.rs/userfiles/files/pdf/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20Nadzornog%20odbora.pdf>

http://www.termoelektro.rs/stocks/IZVESTAJ_NADZORNOG_ODBORA.pdf

<http://www.soyaprotein.com/docs/2/Izvestaj%20Nadzornog%20odbora%20za%20%2707g..doc>

http://www.tigar.com/docs/skupstina/skupstina0806/sr/TG06_IzvNadOdb.pdf

87 Podaci Saveta Vlade Srbije za borbu protiv korupcije

88 Istraživanje TS

89 <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=20>

90 Podaci iz odgovora na Upitnik Evropske komisije, <http://www.seio.gov.rs/documents/national-documents.222.html>

Integritet (propisi)

U kojoj meri postoje mehanizmi koji treba da omoguće integritet svih aktera u poslovnom sektoru?

Ocena: 75

Privredna komora Srbije usvojila je 15. decembra 2005. godine Kodeks poslovne etike⁹¹, kao nacionalni kodeks poslovne etike i Kodeks korporativnog upravljanja⁹², koji reguliše praksu dobrog korporativnog upravljanja.

Kodeksom poslovne etike utvrđeni su principi i pravila poslovne etike koji obavezuju privredne subjekte, članove privredne komore, kao i strane privredne subjekte koji posluju na teritoriji Srbije⁹³.

Zbog specifičnosti pozicije članova organa privrednih subjekata i većih šansi da dođu u situacije koje su sa moralnog aspekta sporne, naglašena je njihova dužnost postupanja u isključivom interesu privrednog subjekta, što uključuje i poštovanje pravila o zabrani sukoba interesa i zabrani nelojalne konkurencije⁹⁴.

Odredbom Kodeksa poslovne etike⁹⁵ predviđeno je da zaposleni, član organa privrednog subjekta ili član njegove porodice ne sme nuditi, davati, stavljati u izgled, obećavati ili prihvatiti novac, stvar, pravo, uslugu, poklon veće vrednosti ili mogućnost uticaja od drugog lica koje je u poslovnom odnosu sa privrednim subjektom. Poklonom veće vrednosti smatra se novac, stvar, pravo ili usluga, kao i svaka druga korist dobijena ili izvršena bez plaćanja odgovarajuće novčane naknade, uz naknadu po znatno nižoj ceni od tržišne ili bez odgovarajuće protivčinidbe, a čija vrednost prelazi jednu polovinu iznosa prosečne mesečne neto zarade u Srbiji.

Kodeks dozvoljava prihvatanje i davanje poklona manje vrednosti, osim ako prihvatanje takvog poklona ne predstavlja uslov za zaključenje posla ili dovodi poklonodavca u povoljniji položaj u odnosu na konkurente⁹⁶.

Kodeks poslovne etike se primenjuje na teritoriji Srbije i pred svim sudovima časti privrednih komora, zavisno od njihove nadležnosti. Primena Kodeksa poslovne etike je obavezna⁹⁷. Prilikom potpisivanja ugovora o radu ili drugog ugovora koji je osnov radnog angažovanja, zaposleni odnosno članovi organa privrednog subjekta moraju biti upoznati sa obavezujućim karakterom Kodeksa. Nadzor nad primenom Kodeksa može biti interni, za koji je zadužen ovlašćeni organ u privrednom subjektu i eksterni nadzor⁹⁸. Organi privredne komore (sud časti) koja je donela Kodeks izriču odgovarajuće mere onima za koje se utvrdi da su povredili njegove odredbe⁹⁹.

Kodeks korporativnog upravljanja je skup pravila kojima se uređuje način upravljanja i nadzor nad upravljanjem u društvima kapitala i primenjuje se na sva kotirana akcionarska društva koja su članovi Privredne komore Srbije, pri čemu članstvo u Komori znači prihvatanje tog Kodeksa bez potrebe davanja dodatne izjave o tome. Kodeks detaljno obrađuje oblast sukoba interesa u organima upravljanja preduzeća i nadzornim organima¹⁰⁰.

Osnovni cilj Kodeksa je uspostavljanje dobrih poslovnih običaja u oblasti korporativnog upravljanja, koji treba da uspostave ravnotežu moći i uticaja organa u društvu, stvore trajan i konzistentan sistem

- 91 <http://www.pks.rs/LinkClick.aspx?fileticket=2QKZMFYMU9A%3d&tabid=1837&mid=5756&language=sr-Latn-CS>
- 92 <http://www.pks.rs/LinkClick.aspx?fileticket=ew3WPJ9MNLU%3d&tabid=1837&mid=5756&language=sr-Latn-CS>
- 93 http://www.paragraf.rs/propisi/kodeks_poslovne_etike.html
- 94 Kodeks poslovne etike, član 34-39
- 95 Kodeks poslovne etike, član 44
- 96 Kodeks poslovne etike, član 44
- 97 Kodeks poslovne etike, član 6
- 98 Kodeks poslovne etike, član 86
- 99 Kodeks poslovne etike, član 96
- 100 Kodeks korporativnog upravljanja, član 245-260, 289-291

kontrole rada uprave i zaštite prava investitora. Kodeksom korporativnog upravljanja obuhvaćen je i segment pravila nadzora i kontrole koja upućuju društvo da usvoji i razvija javno dostupan, jasan i efikasan sistem unutrašnje kontrole, kojim omogućava nadzor nad radom članova upravnog i izvršnog odbora, njihovih specijalizovanih komisija i spoljnog revizora društva, a sve u cilju zaštite prava akcionara, imovine društva, kao i obezbeđivanja poštovanja zakona i kodeksa. Kodeks promoviše i princip transparentnosti, čija primena treba da poveća odgovornost za upravljanje društvom i transparentnost u upravljanju i vođenju poslova¹⁰¹.

U slučaju povrede Kodeksa poslovne etike i Kodeksa korporativnog upravljanja, može se pokrenuti postupak pred Sudom časti Privredne komore. Nakon sprovedenog postupka, Sud časti članicama PKS i stranim privrednim subjektima koji posluju na teritoriji Srbije može izreći mere: 1) opomenu; 2) javnu opomenu objavljivanjem na Upravnom odboru Komore i 3) javnu opomenu objavljivanjem u jednom ili više štampanih ili elektronskih medija¹⁰².

Zakon o privrednim društvima¹⁰³ ostavlja mogućnost, ali ne i obavezu, da upravni odbor kotiranog akcionarskog društva donose svoj pisani kodeks ponašanja ili da prihvati neki drugi kodeks, koji kao minimum pokriva standarde stručnosti i nezavisnosti direktora odnosno članova upravnog odbora, moralne standarde u njihovom ponašanju, odgovornost direktora, odnosno članova upravnog odbora i pravila u vezi sa mogućim sukobom interesa. Akcionarsko društvo kodeks ponašanja objavljuje na svojoj internet stranici, a na svakoj godišnjoj skupštini upravni odbor akcionarskog društva izveštava skupštinu o usklađenosti organizacije i delovanja sa kodeksom ponašanja i objašnjava svaku neusklađenost društva sa kodeksom ponašanja ako je do nje došlo¹⁰⁴.

U Kodeksu poslovne etike postoje samo osnovne odredbe o uzbunjivačima (duvačima u pištaljku)¹⁰⁵, odnosno propisana je zaštita identiteta osobe koja obavesti nadležni organ Privredne komore o povredi kodeksa. Kodeksi pojedinih kompanija imaju detaljnije odredbe o prijavi povrede zakona ili kodeksa, postupanju po prijavi i zaštiti zaposlenog koji prijavi povredu¹⁰⁶. Kodeksi kompanija sadrže i odredbe o zabrani podmićivanja i o poklonima¹⁰⁷.

Ne postoje zakonske niti podzakonske odredbe koje bi obavezivale ponuđače koji učestvuju u javnim nabavkama da poseduju etičke programe. Radna grupa za borbu protiv korupcije UN Globalni dogovor Srbija u maju 2009. godine je inicirala usvajanje Sporazuma o integritetu strana učesnica u postupku javne nabavke. Ministarstvo finansija nije prihvatilo inicijativu zbog nerazjašnjenog pravnog osnova¹⁰⁸.

Integritet (praksa)

U kojoj meri je integritet svih aktera u poslovnom sektoru obezbeđen u praksi?

Ocena: 50

Pred Sudom časti Privredne komore Srbije u 2010. godini podnete su 23 tužbe zbog kršenja Kodeksa poslovne etike i 10 zbog kršenja Kodeksa korporativnog upravljanja¹⁰⁹. U najvećem broju slučajeva izricane su opomene, javne opomene pred Upravnim odborom PKS i u jednom slučaju javna opomena objavljivanjem u dnevnim novinama. Izrečena je jedna mera brisanja jednog polaska

101 <http://www.projuris.org/Pogledajte/Kodeks1.pdf>

102 Kodeks poslovne etike, član 96

103 Zakon o privrednim društvima, član 318

104 http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_privrednim_drustvima.html

105 Potreba detaljnijeg regulisanja je konstatovana na skupu TAIEX odeljenja Direktorata za proširenje EK i Privredne komore Srbije „Antikorupcijske mere i postupak usklađivanja u kompanijama“, 7. i 8. decembra 2010. u Beogradu

106 <http://www.metalac.com/files/pdf/Kodeks%20poslovne%20etike.pdf> http://www.cs.uss.com/profile/code_en.html

107 <http://www.sojaprotein.rs/index.php?pg=403&lang=sr>

108 Podaci predstavnika Privredne komore Srbije u Radnoj grupi

109 Podaci dobijene od tužioca Suda časti Miladinke Bodrožić, februar 2011.

iz reda vožnje¹¹⁰. Prema oceni tužioca Suda časti, kompanije veoma ozbiljno shvataju postupke pred tom institucijom i redovno se pojavljuju na suđenjima, sa svojim pravnicima¹¹¹.

Pred Sudom časti Privredne komore Beograda u 2010. godini podneto je 130 tužbi zbog kršenja kodeksa, od toga 96 protiv privrednih društava, 28 protiv preduzetnika i 4 protiv javnih preduzeća¹¹². Prijave su podnosile inspekcije, nevladine organizacije specijalizovane za zaštitu potrošača i druge kompanije. Izrečene su 4 usmene opomene, 59 pisanih, 3 opomene pred UO Privredne komore, 4 u dnevnim novinama. Ovi brojevi ukazuju da kompanije ozbiljno shvataju kršenje Kodeksa¹¹³.

Kršenje antikorupcijskih odredbi kodeksa ne nalaze se, prema statističkim podacima Suda časti, ni među prvih 10 razloga za tužbe, ali postoji opšte uverenje da je praksa podmićivanja izuzetno raširena u Srbiji¹¹⁴. Prema podacima Heritage fondacije¹¹⁵ „korupcija je rasprostranjena”, “zahtevi za mito se mogu sresti u svim fazama poslovnih transakcija ” i “organizovane kriminalne grupe su uključene u pranje novca”.

Prema podacima Svetske banke, korupcija je na četvrtom mestu među preprekama za poslovanje preduzeća u Srbiji¹¹⁶. Istraživanje je, međutim, pokazalo da je procenat firmi od kojih se očekivalo mito u susretu sa poreznicima, odnosno mito kako bi osigurali posao sa Vladom nešto niži od proseka za Evropu i Centralnu Aziju¹¹⁷. Prema istraživanju koje je Nemačko privredno udruženje u Beogradu¹¹⁸ uradilo među nemačkim preduzećima koje posluju u Srbiji, problem korupcije je na petom mestu – vlastima je poručeno da je neophodno smanjenje birokratije, izgradnja javne infrastrukture, pristup javnim nabavkama i subvencijama, poboljšanje pravne sigurnosti i borba protiv korupcije.

110 Podaci dobijene od tužioca Suda časti Miladinke Bodrožić, februar 2011

111 Podaci dobijene od tužioca Suda časti Miladinke Bodrožić, februar 2011

112 Podaci iz godišnjeg izveštaja o radu Suda časti Privredne komore Beograda za 2010. <http://www.kombeg.org.rs/Slike/SudCasti/Izvestaj%20o%20radu.pdf>

113 Podaci iz godišnjeg izveštaja o radu Suda časti Privredne komore Beograda za 2010. <http://www.kombeg.org.rs/Slike/SudCasti/Izvestaj%20o%20radu.pdf>

114 Zajednička ocena iz odvojenih intervju sa predstavnicima Unije poslodavca Srbije, urednikom u magazinu specijalizovanom za biznis Ekonomeast Magazin, direktorom kompanije srednje veličine i vlasnikom malog preduzeća.

115 <http://www.heritage.org/index/country/serbia#freedom-from-corruption>

116 <http://www.enterprisesurveys.org/documents/EnterpriseSurveys/Reports/Serbia-2009.pdf>

117 http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Serbia_2010.pdf

118 Konferencija za novinare, 21. april 2010.

ULOGA

Uključenost u antikorupcijske inicijative (propisi i praksa)

U kojoj meri je poslovni sektor aktivan u antikorupcijskim inicijativama?

Ocena: 25

Poslovni sektor uglavnom je formulisao antikorupcijske inicijative preko Privredne komore Srbije, odnosno Radne grupe za borbu protiv korupcije pri UN Globalnom dogovoru ¹¹⁹.

Pojedinačno se čelnici kompanija najčešće žale na poresku politiku, nelojalnu konkurenciju, devizni kurs¹²⁰, a vrlo retko na korupciju ili konkretne propise koji mogu da generišu korupciju. Iako u anketama privrednici ukazuju na javne nabavke¹²¹ kao na oblast izuzetno podložnu korupciji, predstavnici privrede nisu imali primedbi na Zakon o podsticaju građevinskoj industriji u uslovima ekonomske krize kojim su suspendovane pojedine odredbe Zakona o javnim nabavkama, čime je otvorena mogućnost za korupciju¹²².

Na sastancima čelnika najvećih kompanija sa predstavnicima Vlade tokom 2010. godine teme su bile poreska politika, mogućnost da ti privrednici preuzmu upravljanje neprivatizovanim firmama i firmama u stečaju i propisi koji utiču na njihovo poslovanje, poput propisa o konverziji poljoprivrednog zemljišta u građevinsko¹²³.

Na sastanku predstavnika malih i srednjih preduzeća i preduzetnika, odnosno delegacije Foruma MSPP pri Privrednoj komori Srbije sa premijerom Srbije ukazano je na niz problema u poslovanju i predložene mere za njihovo rešavanje, ali među njima nije pomenuta korupcija¹²⁴.

U praksi¹²⁵ manje kompanije pristaju na korupcijsku praksu u sistemu javnih nabavki, pristaju da učestvuju u nameštanju cena, da budu istisnute iz otvorenih postupaka kako bi dobile posao kao podizvođači, ili da šalju nameštene ponude u nabavkama sa direktnim pogađanjem kako bi se stvorio utisak više učesnika.

Radna grupa za borbu protiv korupcije UN Globalni dogovor Srbija u maju 2009. godine usvojila je Predlog sporazuma o integritetu strana učesnica u postupku javne nabavke u Srbiji. Inicijativa da se taj dokument usvoji poslata je Upravi za javne nabavke, kako bi dala mišljenje ali Ministarstvo finansija nije prihvatilo predlog¹²⁶.

Pored načelnih odredbi o sprečavanju korupcije, predlog sporazuma je predviđao sankcije za kršenje tog ugovora (isključenje iz postupka, isključenje iz budućih postupaka kod tog naručioca) kao i imenovanje nezavisnog posmatrača, u saradnji sa antikorupcijskim telom, koji bi nadgledao postupak nabavke¹²⁷.

119 Podaci predstavnika Privredne komore u radnoj grupi

120 <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/196539/Privrednici-ocenili-vladu-dvojkom>

121 Intervju sa predstavnikom Unije poslodavaca Srbije Dragoljubom Rajićem, februar 2011.

122 Zakon su kritikovali Savet Vlade Srbije za borbu protiv korupcije (savetodavno telo Vlade koje Vlada najčešće ignoriše), Transparentnost Srbija, a pred Ustavnim sudom je inicijativa za ocenu njegovu ustavnosti i zakonitosti <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/200881/Vlast-legalizovala---korupciju-u-gradjevini>

123 http://www.pressonline.rs/sr/vesti/u_fokusu/story/112348/%C5%A0ta+biznismeni+predla%C5%BEu+Vladi.html

124 <http://www.pks.rs/tabid/1785/Default.aspx?iditem=11572&idjezik=1&idchannel=76&idlevel=213&newsperpage=1a20>

125 Intervju sa predstavnikom Unije poslodavaca Srbije Dragoljubom Rajićem, februar 2011.

126 Podaci predstavnika Privredne komore u radnoj grupi

127 Podaci predstavnika Privredne komore u radnoj grupi

Pojedine kompanije u Srbiji, uglavnom strane kompanije koje posluju u Srbiji¹²⁸, imaju propisana antikorupcijska pravila za snabdevače, dok pojedine kompanije¹²⁹ u svojim etičkim kodeksima imaju antikorupcijske odredbe.

U UN Globalnom dogovoru Srbija učestvuje 64 kompanije¹³⁰ sa preko 60.000 zaposlenih. Radnoj grupi za borbu protiv korupcije predsedava Privredna komora Srbije. Od osnivanja 2008. godine radna grupa je usvojila dokumenta: „Značaj postojanja kodeksa poslovne etike u preduzećima”, „Uloga profesionalnih udruženja u borbi protiv korupcije” i „Sprečavanje korupcije prilikom prelaska iz javnog u privatni sektor”. Radna grupa saraduje sa Agencijom za borbu protiv korupcije¹³¹.

Radna grupa je izradila predlog Deklaracije o borbi protiv korupcije, koju je Skupština Globalnog dogovora usvojila 2. decembra 2010. godine, a koju bi svaka članica Globalnog dogovora trebalo da potpiše u narednih godinu dana¹³².

U decembru 2011. godine se očekuju prvi izveštaji u primeni Deklaracije. Potpisnici se obavezuju na poštovanje antikorupcijskih mera i podizanje kapaciteta u delu kompanijske antikorupcije uz redovno izveštavanje¹³³. Privredna komora Srbije¹³⁴ je u Radnoj grupi za borbu protiv korupcije inicirala potrebu uvođenja planova integriteta, kao meru prevencije u borbi protiv korupcije u privrednim subjektima.

Uvođenje Planova integriteta je, prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, obaveza svih nosilaca javnih ovlašćenja, dok privatne kompanije mogu da ih uvedu ukoliko žele i za pomoć u tome, na komercijalnoj osnovi mogu angažovati Agenciju. Rok za državne organe i javna preduzeća je 2013. godina. Jedna privatna kompanija u Srbiji pri kraju je rada na izradi planova integriteta¹³⁵.

Podrška nevladinom sektoru (propisi i praksa)

U kojoj meri poslovni sektor saraduje ili pruža podršku OCD u borbi protiv korupcije?

Ocena: 0

Nije zabeležen nijedan slučaj podrške, načelne niti finansijske, biznis sektora nevladinom sektoru u borbi protiv korupcije. Nije zabeleženo ni da su se organizacije civilnog društva obraćale biznis sektoru sa zahtevom za pomoć koji je bio odbijen. Prostor za saradnju otvara se kroz Deklaraciju o borbi protiv korupcije koju je usvojila Radna grupa za borbu protiv korupcije UN Globalnog dogovora Srbije¹³⁶. Potpisnici su se naime obavezali da će realizovanje mera i aktivnosti na prevenciji korupcije, biti jedan od kriterijuma za godišnje ocenjivanje uspešnosti na planu društveno odgovornog poslovanja članova u Srbiji¹³⁷. Sada se društveno odgovorno poslovanje svodi isključivo na podršku humanitarnim, sportskim, ekološkim akcijama¹³⁸.

128 http://www.cs.uss.com/profile/code_en.html

<http://www.telenor.rs/en/About-Telenor/Corporate-Responsibility/Our-business-practice/Supplier-conduct-principles/> http://www.siemens.rs/portal/onama/principinabavke/code_of_conduct_for_siemens_suppliers.pdf

129 <http://www.sojaprotein.rs/index.php?pg=403&lang=sr> http://www.deltaholding.rs/upload/documents/reports/csr_2010_delta_holding.pdf

130 <http://www.unglobalcompact.rs/ucesnici/>

131 <http://www.unglobalcompact.rs/>

132 <http://www.unglobalcompact.rs/radne-grupe/radna-grupa-za-borbu-protiv-korupcije/>

133 Podaci predstavnika Privredne komore u radnoj grupi

134 Podaci dobijeni od koordinatora tima PKS u Radnoj grupi UN Globalnog dogovora Dejana Trifunovića

135 Kompanija Bambi-Banat angažovala je Komisiju za sprečavanje korupcije Slovenije za pomoć u izradi planova integriteta

136 Podaci dobijeni od koordinatora tima PKS u Radnoj grupi UN Globalnog dogovora Dejana Trifunovića

137 Podaci dobijeni od koordinatora tima PKS u Radnoj grupi UN Globalnog dogovora Dejana Trifunovića

138 Istraživanje TS

POSLOVNI SEKTOR

Ključni nalazi i preporuke

Privredne subjekte je lako registrovati i pokrenuti, ali postoje problemi sa sudskom zaštitom kroz izvršni postupak i sa naplatom potraživanja. Država se meša u funkcionisanje tržišta i svojim merama narušava konkurenciju. Antikorupcijsko angažovanje poslovnog sektora je veoma ograničeno, kompanije pristaju na korupciju, a saradnja sa civilnim sektorom u borbi protiv korupcije praktično ne postoji.

1. Poslovni sektor bi trebalo da bude aktivniji u iniciranju mera koje treba da otklone sistemske uzorke korupcije – nepotrebne procedure, direktno državno finansiranje, zloupotrebe diskrecionih ovlašćenja arbitrarnost u radu inspekcija i slično;
2. Promovisati i inicirati uvođenje planova integriteta u privatnim kompanijama;
3. Prijavljivati korupciju u privatnom sektoru umesto da se ti slučajevi zataškavaju. Podsticati uzbunjivače i uvesti interne mehanizme zaštite uzbunjivača;
4. Poslovni sektor bi trebalo da razmotri podršku projektima OCD usmerenim na borbu protiv korupcije u javnom sektoru, posebno u onim oblastima gde se susreću privatni i javni sektor, kao što su javne nabavke.



POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Značajan nedostatak nekih resursa koji Povereniku stoje na raspolaganju rezultirao je određenoj meri kašnjenju kod obavljanja nekih poslova ove institucije. Postoje propisi koji omogućavaju nezavisnost Poverenika, ali oni mogu biti unapređeni. U praksi Poverenik funkcioniše nezavisno od političkih uticaja. Javnosti su dostupne relevantne informacije o organizaciji i funkcionisanju Poverenika, o odlukama koje se tiču javnosti i načinu donošenja odluka. Postoje odredbe koje obavezuju Poverenika da izveštava o svom radu i da odgovara za svoje aktivnosti. Poverenik je aktivan i uspešan u radu sa žalbama koje se tiču “osetljivih” oblasti. Takođe, aktivan je i uspešan u podizanju pažnje vlasti i javnosti u vezi sa standardima transparentnosti koje bi trebalo postići u radu državnih organa.

**POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA
I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI**

Ukupna ocena stuba: 73

	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 56/100	Resursi	50	50
	Nezavisnost	75	50
Upravljanje 75/100	Transparentnost	50	100
	Odgovornost	75	75
	Integritet	75	75
Uloga 100/100	Postupanje po žalbama	100	
	Promovisanje dobre prakse	100	

Struktura – Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je nezavisni državni organ kome građani i pravna lica mogu podneti žalbu protiv odluka organa vlasti kojim se uskrađuje slobodan pristup informacijama ili žalbe na rad organa vlasti koji na drugi način opstruiraju slobodan pristup informacijama¹. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojen je 2004. godine i njime je uspostavljeno široko pravo pristupa informacijama u posedu organa javne vlasti. Ograničenja na slobodan pristup su u velikoj meri u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima i ceo zakon se može smatrati znatno naprednijim od većine propisa donetih ili važećih u to vreme². Iako status Poverenika nije garantovan Ustavom, položaj institucije je relativno snažan, uz nezavisnost od onih organa koji su u njenoj nadležnosti.

Poverenik ima razne dužnosti u sprovođenju Zakona, uključujući odlučivanje po žalbi podnosioca zahteva za pristup informacijama, promovisanje prava na slobodan pristup i izradu podzakonskog akta u vezi sa obaveznim proaktivnim objavljivanjem informacija. Od 2008. godine, posle usvajanja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, Poverenik je postao zadužen i za zaštitu ovog ljudskog prava. Na taj način zakonodavac je pronašao rešenje da spreči potencijalni „sukob interesa“ u sprovođenju dva važna ljudska prava³.

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Poverenik je ovlašćen da odlučuje o žalbama podnosioca zahteva na odluke svih organa javne vlasti izuzev šest – predsednika Republike, Skupštine, Vlade, Vrhovnog suda, Republičkog javnog tužilaštva i Ustavnog suda⁴.

Od uspostavljanja institucije, Poverenik je bio veoma aktivan u promovisanju prava na pristup informacijama, kao antikorupcijskog oruđa⁵.

1 http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html

2 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 9

3 <http://www.poverenik.org.rs/sr/o-nama/nadleznost.html>

4 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 22

5 Iz intervjua sa nezavisnim ekspertom.

NALAZ

KAPACITET

Resursi (propisi)

U kojoj meri Poverenik, prema propisima, ima na raspolaganju adekvatne resurse za postizanje ciljeva rada?

Ocena: 50

Zakon sadrži "standardne" odredbe u vezi sa resursima koji su na raspolaganju Povereniku po pitanju budžeta, pa se tako navodi „finansijska sredstva za rad Poverenika i njegove stručne službe obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije“⁶. To znači da Poverenik, kao i bilo koji drugi državni organ, priprema nacrt finansijskog plana, na koji saglasnost daje, odnosno prihvata ga li ne prihvata, Ministarstvo finansija a zatim Vlada i Skupština. Broj zaposlenih, odnosno sistematizaciju odobrava skupštinski odbor, dok je Vlada zadužena da obezbedi prostorije⁷.

Poverenik ima pravo na platu u visini plate sudije Vrhovnog suda, kao i druga prava po osnovu rada, u skladu sa zakonom, i pravo na naknadu troškova nastalih u vezi sa vršenjem svoje nadležnosti⁸. Plate zaposlenih u službi Poverenika određuju se u skladu sa Zakonom o državnim službenicima⁹.

Zakonskim odredbama je postavljen osnov da se obezbede resursi koji su Povereniku neophodni za obavljanje dužnosti, ali ne postoje garancije da će te odredbe biti sprovedene. Na primer, čak i ako Poverenik pravilno proceni potreban broj zaposlenih i budžet za narednu godinu, nema odredbi koje bi obavezivale parlament ili Vladu da odobri taj finansijski plan ili akt o sistematizaciji.

Resursi (praksa)

U kojoj meri Poverenik, u praksi, ima na raspolaganju adekvatne resurse za postizanje ciljeva rada?

Ocena: 50

Poverenik ima na raspolaganju određene resurse. Međutim, značajan deo resursa nedostaje, što se odražava na efikasnost rada. Poverenik se susreće sa brojnim problemima u obavljanju svojih dužnosti, uključujući nevoljnost Vlade da obezbedi sprovođenje odluka Poverenika, neobezbeđivanje budžeta i drugih resursa, pokušaje da se umanje ovlašćenja Poverenika kroz druge zakone ili da se sa funkcije ukloni osoba koja je bila izabrana za prvog poverenika.

Godinama je budžet Poverenika bio manji od stvarnih potreba. Situacija se promenila 2009. godine. Paradoks je da Poverenik nije uspevao da potroši veći deo, inače realističnog, budžeta. Razlog su problemi sa drugim resursima. Poverenik nije bio u prilici da zaposli potreban broj ljudi zbog nepostojanja odgovarajućih prostorija za rad ili zbog nepostojanja odobrenja za zapošljavanje u periodu politike striktno budžetske štednje¹⁰. Trenutno je Poverenik i dalje bez odgovarajućih pro-

6 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 34

7 Intervju sa zamenicom Poverenika, februar 2011.

8 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 32

9 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 34

10 Godišnji izveštaji Poverenika, <http://www.poverenik.rs/index.php/en/doc/reports.html>

storija¹¹, odnosno postojeće prostorije su dovoljne za aktuelni broj zaposlenih, ali ne i za broj koji bi trebalo zaposliti u skladu sa aktom o sistematizaciji. Sam akt o sistematizaciji¹² predviđa ukupno 69 državnih službenika i drugih zaposlenih (trenutno ih ima 36), od kojih bi 16 trebalo da radi na dužnostima povezanim sa slobodnim pristupom informacijama. Međutim, iako je aktuelni akt o sistematizaciji usvojen jednoglasno na nadležnom skupštinskom odboru, a na predlog Poverenika, već u decembru 2010. godine stvarne potrebe su bile povećane zbog značajnog porasta¹³ broja žalbi¹⁴. Negativne posledice nedostatka novca iz budžeta prethodnih godina su umanjene kroz podršku međunarodnih (kao što su Misija OEBS-a i UNDP) i nevladinih organizacija¹⁵.

Zaposleni u službi Poverenika uglavnom poseduju odgovarajuća znanja i iskustvo. Od ukupnog broja zaposlenih, 30 od 36 ima fakultetsko obrazovanje. Velika većina državnih službenika ima značajno prethodno radno iskustvo, uglavnom u javnoj administraciji. Postoje prilike za obuku i dodatno obrazovanje, posebno kroz programe saradnje sa sličnim institucijama u drugim zemljama¹⁶. Međutim, kapacitet za rad institucije je nizak, zbog nedovoljnog broja zaposlenih koji bi trebalo da pokriju sve obaveze¹⁷. Problem sa kapacitetom Poverenika počinje da se prepoznaje kao bitna stavka i u kontekstu evropskih integracija¹⁸.

Nezavisnost (propisi)

U kojoj meri je, prema propisima, Poverenik nezavisan u radu?

Ocena: 75

Zakonske odredbe pružaju sveobuhvatnu i solidnu osnovu za obezbeđenje nezavisnosti Poverenika, ali bi se mogle dodatno popraviti.

Poverenik je nezavisni državni organ, uspostavljen na osnovu zakona¹⁹. Zakon propisuje da je Poverenik "samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti. U vršenju svoje nadležnosti Poverenik neće tražiti, niti primati naloge i uputstva od državnih organa i drugih lica"²⁰. Poverenik je obavezan da parlamentu podnosi godišnji izveštaj. Parlament je nadležan za izbor Poverenika i za okončanje njegovog mandata²¹.

Za izbor poverenika su propisani profesionalni kriterijumi koje treba da ispuni kandidat. „Za Poverenika se bira lice s priznatim ugledom i stručnošću u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava. Poverenik može biti lice koje ispunjava uslove za rad u državnim organima, koje je završilo pravni fakultet i ima najmanje deset godina radnog iskustva. Poverenik ne može biti lice koje obavlja funkciju ili je zaposleno u drugom državnom organu ili političkoj stranci.“²².

Mandat Poverenika je duži od mandata poslanika koji ga biraju – traje sedam godina, uz mogućnost najviše dva uzastopna mandata. Predlog za izbor daje odgovarajući skupštinski odbor, a izbor se vrši, kao i u slučaju drugih zvaničnika koje bira Skupština, apsolutnom većinom broja glasova

11 <http://www.poverenik.rs/index.php/en/doc/reports.html>, Intervju sa zamenicom Poverenika, februar 2011

12 Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta u Službi Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, <http://www.poverenik.rs/index.php/en/o-nama/commissioners-work-acts/958-2010-10-14-11-41-11.html>

13 Godišnji izveštaji Poverenika 2010.

14 Intervju sa zamenicom Poverenika, februar 2011.

15 Intervju sa zamenicom Poverenika, februar 2011

16 <http://www.poverenik.org.rs/sr/informator-o-radui/informator-o-radui-arhiva.html>

17 Intervju sa zamenicom Poverenika, februar 2011.

18 Vlada Srbije, Akcioni plan za brže sticanje statusa kandidata za članstvo u EU http://www.seio.gov.rs/upload/documents/akcioniplan/akcioni_plan_za_brze_sticanje_statusa_kandidata.pdf

19 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 1

20 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 32

21 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 30 i 36

22 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 30

poslanika. Poverenik ima zamenike, koje bira parlament na njegov predlog²³. Plata poverenika jednaka je plati sudije Vrhovnog suda²⁴.

Poverenik sam donosi propise o radu zaposlenih u službi, ali ih odobrava Administrativni odbor parlamenta. „Poverenik samostalno odlučuje, u skladu sa zakonom, o prijemu lica u radni odnos u stručnu službu, rukovođen potrebom profesionalnog i delotvornog vršenja svoje nadležnosti“²⁵.

Poverenik je solidno zaštićen od arbitrarnog smenjivanja. Razlozi za razrešenje su “ako bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora, ako trajno izgubi radnu sposobnost, ako obavlja funkciju ili je zaposlen u drugom državnom organu ili političkoj stranci, ako izgubi državljanstvo Republike Srbije ili ako nestručno i nesavesno obavlja posao“²⁶. Iako procedura za razrešenje obuhvata nekoliko koraka, uključujući mišljenje nadležnog skupštinskog odbora, moguće je široko interpretirati „nestručno i nesavesno obavljanje posla” i ukloniti poverenika iz političkih razloga.

Postupak za razrešenje poverenika pokreće se na inicijativu jedne trećine narodnih poslanika. Odbor Narodne skupštine nadležan za informisanje potom utvrđuje da li postoje razlozi za razrešenje i o tome obaveštava Narodnu skupštinu. Za razrešenje je potrebna ista većina kao i za izbor²⁷.

Ne postoje odredbe o imunitetu poverenika. Rešenja Poverenika mogu biti predmet razmatranja Upravnog suda. Rešenja Poverenika su obavezujuća, konačna i izvršna²⁸.

Među profesionalnim kriterijumima za izbor poverenika, važnost iskustva u oblasti ljudskih prava je previše naglašena, dok neka druga specifična znanja nisu ni pomenuta, iako bi trebalo da budu, kao što je na primer poznavanje upravnog prava²⁹.

Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri je, u praksi, Poverenik nezavisan u radu?

Ocena: 50

Iako status Poverenika nije garantovan Ustavom Srbije, institucija ima relativno jak položaj i nezavisna je od subjekata nad kojima ima nadležnost.

Drugi akteri povremeno se upliću u aktivnosti Poverenika. Ovi slučajevi obično ne predstavljaju ozbiljnu pretnju, svode se na verbalne napade na ličnost poverenika, bez značajnih posledica na ponašanje poverenika.

Poverenik deluje nezavisno od politike i ne podleže političkim uticajima. Međutim, nezavisnost Poverenika je više rezultat srećnih okolnosti nego zakonskih odredbi. Prvi razlog je taj što je aktuelni poverenik osoba visokog integriteta i profesionalizma³⁰. Iako je bio političar pre izbora i na ovu funkciju je stigao zahvaljujući podršci političara, nije na bilo koji način ugrozio nezavisnost institucije, s obzirom da je politička partija u kojoj je bio pre izbora izgubila uticaj ubrzo po izboru poverenika³¹.

23 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 30, 5(S1)

24 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 32

25 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 34

26 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 31

27 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 31

28 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 28

29 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 30, i intervju sa nezavisnim ekspertom.

30 Iz intervju sa nezavisnim ekspertom.

31 Iz intervju sa nezavisnim ekspertom.

Međutim, profesionalno delovanje Poverenika povremeno ugrožavaju drugi faktori, kao što je nedostatak resursa, odbijanje Vlade da sprovede rešenja Poverenika³², politički motivisani napadi³³, pa čak i pretnje³⁴.

Imajući u vidu rezultate, prisutnost u javnosti i popularnost poverenika, nije bilo pokušaja njegovog uklanjanja, odnosno razrešenja. Takva namera se, međutim, mogla naslutiti u odredbama Ustavnog zakona iz novembra 2006. godine koji je iskorišćen kao osnov za ponovni izbor poverenika³⁵. Nakon burne reakcije javnosti i medija, ceo proces je okončan reizborom iste osobe.

Politički motivisani napadi obično prate odluke Poverenika da na uvid javnosti treba staviti informacije u „osetljivim slučajevima” ili kada on otvoreno pruži podršku inicijativama za veću transparentnost. Iako postoje brojni primeri, nekoliko treba izdvojiti, kao što su: napadi partije Nova Srbija nakon rešenja koje je omogućavalo objavljivanje informacija o zloupotrebama u javnim preduzećima Putevi Srbije i Železnice Srbije³⁶; napadi od strane direktora Javnog radiodifuznog servisa nakon rešenja u vezi sa trošenjem novca u toj medijskoj kući³⁷; napadi iz Ministarstva pravde i Bezbednosno-informativne agencije u vezi sa reakcijom na odredbe propisa o tajnosti podataka i zaštiti podataka o ličnosti, kao i na odluke u vezi sa tajnim nadzorom komunikacije³⁸.

32 Godišnji izveštaji Poverenika, <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/doc/reports.html>

33 <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/public-announcement/1007----932011.html>

34 <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/public-announcement/1007----932011.html>

35 Odredbe novog Ustava Srbije nisu bile relevantne za otvaranje procedure reizbora Poverenika. Naime, Poverenik nije pomenut u Ustavu kao državni organ, odnosno ustavna kategorija, niti je u Ustavu bilo odredbi o opštem reizboru svih državnih organa.

36 http://www.danas.rs/vesti/dijalog/licnost_danas_branko_jocic.46.html?news_id=154144

37 <http://vesti.krstarica.com/drustvo/yukom-tijanic-napada-sabica-da-bi-izbegao-zakonsku-obavezu/>

38 Intervju sa poverenikom, izjave poverenika.

UPRAVLJANJE

Transparentnost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće da javnost ima relevantne informacije o aktivnostima i procesu donošenja odluka Poverenika?

Ocena: 50

Iako postoji određeni broj propisa i odredbi, oni ne pokrivaju sve aspekte u vezi sa transparentnošću rada Poverenika.

Nema posebnih odredbi u vezi sa transparentnošću žalbene procedura pred Poverenikom, već se umesto toga primenjuju pravila iz opšteg upravnog postupka³⁹. To znači da se komunikacija odvija između uključenih strana (podnosilac žalbe-Poverenik, Poverenik-organ vlasti). Nema posebnih odredbi o javnosti rada Poverenika u vezi sa delovanjem na unapređenju transparentnosti rada državnih organa.

Poverenik je dužan da javnosti predoči svoje redovne godišnje i vanredne izveštaje (koji sadrže pregled aktivnosti, ali i preporuke za unapređenje stanja u oblasti pristupa informacijama)⁴⁰ i budžet⁴¹. Javni funkcioneri u instituciji (kao što su zamenik poverenika i generalni sekretar) dužni su da prijave imovinu i prihode Agenciji za borbu protiv korupcije⁴².

Transparentnost (Praksa)

U kojoj meri su transparentne aktivnosti i proces donošenja odluka Poverenika?

Ocena: 100

Javnost stalno ima na raspolaganju relevantne informacije o organizaciji i funkcionisanju Poverenika, o odlukama koje se tiču javnosti i načinu na koji su donete.

Internet sajt Poverenika je jedan od najinformativnijih sajtova među sajtovima državnih organa u Srbiji. Pored godišnjih izveštaja i sveobuhvatnog Informatora o radu⁴³, gde su sve procedure, usluge, struktura i budžet detaljno predstavljeni, Poverenik objavljuje mesečni pregled slučajeva na kojima se radi, informacije o drugim aktivnostima i komentare aktuelnih dešavanja u vezi sa slobodnim pristupom informacijama⁴⁴.

Postoji praksa objavljivanja informacija o slučajevima kada organi vlasti nisu postupili po rešenju Poverenika i o žalbama u slučajevima koji izazivaju veliku pažnju javnosti. Informisanje je ažurno, uključujući i objavljivanje engleskog prevoda gotovo svih dokumenata⁴⁵.

Poverenik često učestvuje na skupovima koje organizuju drugi organi ili organizacije (NVO,

39 http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_opstem_upravnom_postupku.html

40 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 36

41 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 36

42 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 43

43 <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/information-booklet.html>

44 <http://www.poverenik.org.rs/sr/o-nama/mesecni-statisticki-izvestaji.html>

45 <http://www.poverenik.org.rs/you/praksa.html>

međunarodne organizacije, javne institucije), a i sam organizuje tematske konferencije, u Beogradu i drugim gradovima u Srbiji. Ove konferencije, seminari i javne debate privlače veliki broj predstavnika medija, ali i zainteresovanih učesnika i neki od njih su veoma efikasni kao promocija slobodnog pristupa informacijama i borbe protiv korupcije⁴⁶.

Poverenik redovno podnosi godišnje izveštaje parlamentu i predstavlja ih javnosti⁴⁷. Prema raspoloživim podacima, svi javni funkcioneri unutar institucije podneli su izveštaje o imovini i prihodima⁴⁸.

Odgovornost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da omoguće da Poverenik izveštava o svom radu i da odgovara za svoje aktivnosti?

Ocena: 75

Postoje odredbe koje treba da obezbede da Poverenik podnosi izveštaje i odgovara za svoj rad.

Prema Zakonu, Poverenik „u roku od tri meseca od okončanja fiskalne godine, podnosi Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o radnjama preduzetim od strane organa vlasti u primeni ovog zakona, kao i o svojim radnjama i izdacima“⁴⁹.

Organi vlasti obavezni su da do 20. januara svake godine podnesu Povereniku godišnji izveštaj, za prethodnu godinu, o aktivnostima koje je to telo preduzelo u sprovođenju Zakona, o broju primljenih zahteva za pristup, broju pozitivno rešenih zahteva, u potpunosti ili delimično, broju odbačenih ili odbijenih zahteva, broju i sadržaju žalbi podnetih protiv odluka o odbacivanju ili odbijanju zahteva, ukupnom iznosu naplaćenom za obezbeđivanje informacija po zahtevima i o merama preduzetim u vezi sa obavezom objavljivanja Informatora o radu⁵⁰.

Izveštaje Poverenika trebalo bi da razmotri skupštinski odbor zadužen za informisanje, a potom bi, uz preporuke i zaključke odbora, trebalo da ga razmotri parlament u plenumu. Obaveza razmatranja izveštaja je novost, uvedena izmenama skupštinskog Poslovnika 2010. i 2011. godine⁵¹. Ne postoji zakonska obaveza objavljivanja izveštaja, ni od strane Poverenika ni od strane Skupštine. Oni se, međutim, mogu dobiti na zahtev, a dostupni su i na sajtu Poverenika⁵².

Odluke Poverenika podležu sudskom razmatranju. Pravo da pokrene upravni spor protiv rešenja rezervisano je za tražioca informacije, odnosno Upravni sud je odbacio takvu mogućnost za organ od koga je informacija prvobitno tražena⁵³.

Ne postoje posebne odredbe o uzbunjivačima unutar službe Poverenika. Na zaposlene u službi se promenjuju propisi koji važe za državne službenike, koji daju slabu zaštitu uzbunjivačima⁵⁴.

46 <http://www.poverenik.org.rs/yy/iz-medija.html>

47 <http://www.poverenik.org.rs/yy/o-nama/godisnji-izvestaji/1018-izvestaj-poverenika-za-2010-godinu.html>

48 http://www.acas.rs/sr_lat/registri.html

49 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 36

50 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 43

51 Poslovnik Narodne skupštine, član 237-241

52 <http://www.poverenik.org.rs/yy/o-nama/godisnji-izvestaji/1018-izvestaj-poverenika-za-2010-godinu.html>

53 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 22, <http://archive.yihr.org/sao.php?id=145&lang=bhs>

54 http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html, http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_radu.html

Odgovornost (praksa)

U kojoj meri u praksi Poverenik izveštava o svom radu i odgovara za svoje aktivnosti?

Ocena: 75

Poverenik mora da podnosi izveštaje i snosi odgovornost za određene aktivnosti, ali postojeće odredbe su samo delimično efektivne i samo se delimično primenjuju u praksi.

Poverenik u potpunosti i na vreme izvršava obavezu podnošenja godišnjeg izveštaja Skupštini⁵⁵. Izveštaj sadrži sve propisane informacije, uključujući listu rešenja koja nisu sprovedena, pregled problema sa kojima se institucija sreće u radu, listu preporuka za unapređenje stanja u oblasti dostupnosti informacija, pregled drugih propisa koji utiču na slobodan pristup itd.⁵⁶

Izveštaji Poverenika se objavljuju na sajtu institucije i predstavljaju u javnosti. O njima se, međutim, retko raspravljalo u nadležnom skupštinskom odboru, do nedavno, a i tada, nakon jednoglasnog usvajanja izveštaja nisu pokretane bilo kakve dalje aktivnosti (kao na primer inicijative za rešavanje problema identifikovanih u izveštaju). Stanje se popravilo u julu 2011. godine, kada je parlament podržao rad Poverenika, usvajanjem zaključaka skupštinskog odbora u vezi sa godišnjim izveštajem.

Mehanizam sudskog preispitivanja rešenja Poverenika postoji i funkcioniše, iako nije dovoljno efikasan. Naime, procedura pred Upravnim sudom traje mesecima ili čak godinama⁵⁷.

Integritet (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje treba da obezbede integritet Poverenika?

Ocena: 75

Postoje odredbe koje treba da obezbede integritet Poverenika. Po Zakonu, Poverenik je samostalan i nezavisan⁵⁸.

Za sve javne funkcionere postoje sveobuhvatne odredbe u vezi sa sukobom interesa, poklonima i prijavom imovine, ali ne postoji opšti Kodeks ponašanja ili Etički kodeks. Neka pravila te vrste postavljena su kroz odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, među propisima o sukobu interesa, kao i u drugim propisima koji regulišu rad administracije⁵⁹.

Među posebnim pravilima za poverenika, postoje uslovi koje postavlja zakon, kao što su zabrana zapošljavanja u drugom državnom organu ili političkoj stranci. Nema, međutim, zabrane za poverenika da bude član političke stranke⁶⁰.

Mehanizam za obezbeđivanje integriteta zaposlenih u službi Poverenika isti je kao i za sve državne službenike – državni službenik ne sme da primi poklon u vezi sa obavljanjem svoje dužnosti i ne sme da koristi ovlašćenja da bi uticao na ostvarivanje svojih prava ili prava s njime povezanih lica⁶¹.

55 <http://www.poverenik.org.rs/yo/o-nama/godisnji-izvestaji/1018-izvestaj-poverenika-za-2010-godinu.html>, Istraživanje, koje je sprovedla TS

56 <http://www.poverenik.org.rs/index.php/en/doc/reports.html>

57 Intervju sa nezavisnim ekspertom, mart 2011.

58 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 32

59 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, članovi 27-42

60 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 30

61 Zakon o državnim službenicima, član 25

Nema posebnih pravila u vezi sa poverljivošću komunikacije sa Poverenikom ili obaveze da se čuva komunikacija sa onima koji su se obraćali Povereniku za pomoć.

Integritet (praksa)

U kojoj meri je integritet Poverenika obezbeđen u praksi?

Ocena: 75

Postoji sveobuhvatan pristup koji treba da obezbedi integritet u službi Poverenika, što uključuje primenu postojećih pravila, proaktivno postupanje u slučaju navoda o kršenju pravila, sankcionisanje kršenja, kao i redovnu obuku zaposlenih u oblasti integriteta⁶².

Do sada nisu identifikovani slučajevi kršenja propisa o integritetu, niti od strane poverenika i njegovih zamenika, niti zaposlenih u službi. Zaposleni su prošli obuke na razne teme, većinom u vezi sa primenom propisa iz svoje nadležnosti⁶³. Poverenik je izdao poseban dokument u vezi sa obukom zaposlenih⁶⁴.

Štaviše, Poverenik je izdao i seriju internih akata koji treba da očuvaju integritet i spreče bezrazložno trošenje novca. Među njima su Odluka o upotrebi mobilnih telefona, Odluka o upotrebi službenih vozila, Pravilnik o zapošljavanju i Pravilnik o procedurama pred Žalbenom komisijom⁶⁵.

62 Intervju sa zamenicom Poverenika.

63 Intervju sa zamenicom Poverenika.

64 <http://www.poverenik.rs/index.php/en/o-nama/commissioners-work-acts/666-pravilnik-o-strucnom-osposobljavanju.html>

65 <http://www.poverenik.rs/index.php/en/o-nama/commissioners-work-acts.html>

ULOGA

Postupanje po žalbama (propisi i praksa)

U kojoj meri je Poverenik efikasan i aktivan u postupanju po žalbama?

Ocena: 100

Poverenik je veoma aktivan i uspešan u postupanju po žalbama koje podnose građani i drugi tražioci informacija.

U praksi je jednostavno podneti žalbu ili pritužbu Povereniku⁶⁶. Pored klasične pošte, služba Poverenika redovno proverava primljenu elektronsku poštu i komunicira sa zainteresovanima koji dolaze u kancelarije Poverenika⁶⁷. Način na koji građani mogu da komuniciraju sa Poverenikom i šta mogu da očekuju detaljno je opisan u poglavljima 10-12 Informatora o radu Poverenika⁶⁸.

Poverenik prima razne vrste žalbi i pritužbi. Prema poslednjim dostupnim podacima, iz jula 2011. godine, Poverenik je od 2005. godine primio 9.531 žalbu i rešio njih 7.487. U mnogim slučajevima Poverenik je pokretao procedure i bez podnete žalbe, kao što je bio slučaj navoda o zloupotrebama prilikom rekonstrukcije zgrade parlamenta i navoda o neregularnostima prilikom reizbora sudija i tužilaca⁶⁹.

Percepcija Poverenika u javnosti je odlična. Iako nije rađeno istraživanje na ovu temu, to je vidljivo iz raznih izvora, uključujući pres kliping⁷⁰, internet forume⁷¹ i zapisnike iz parlamentarnih rasprava u vreme reizbora aktuelnog poverenika, 2007. godine⁷².

Iako ne postoji poseban program odnosa sa javnošću koji bi usluge i zadatke Poverenika približio javnosti, to je obezbeđeno kroz redovne i česte javne nastupe - saopštenja⁷³, autorske tekstove u medijima⁷⁴, učešće u javnim raspravama i seminarima, pa čak i poseban blog preko kojeg poverenik predstavlja probleme na manje zvaničan način.

Promovisanje dobre prakse (propisi i praksa)

U kojoj meri je Poverenik aktivan i efikasan u podizanju svesti vlasti i javnosti o standardima transparentnosti?

Ocena: 100

Poverenik je generalno veoma aktivan i prilično uspešan u podizanju svesti javnosti i administracije o standardima i značaju transparentnosti.

66 Istraživanje koje je sprovela TS

67 Intervju sa zamenicom Poverenika.

68 <http://www.poverenik.rs/index.php/en/information-booklet.html>

69 Podaci iz godišnjeg izveštaja: <http://www.poverenik.org.rs/yo/o-nama/godisnji-izvestaji/1018-izvestaj-poverenika-za-2010-godinu.html>

70 http://www.transparentnost.org.rs/index.php?view=categoryevents&id=4%3Apress-clipping&option=com_eventlist&lang=sr

71 <http://blog.b92.net/text/16188/Trazi-se-borac-protiv-monopola---vrednosti-10-%5BSabic%5D/>

72 http://otvoreniiparlament.rs/page/7/?s=poverenik+2007&post_type=post&submit=Pretraga

73 <http://www.poverenik.rs/index.php/en/public-announcement.html>

74 <http://www.poverenik.rs/index.php/en/media.html>

Zahvaljujući posvećenosti prvog poverenika, on i cela institucija su zaslužili dobru reputaciju u javnosti, što je povezano i sa njegovom antikorupcijskom ulogom i pokušajima da, ne samo obavlja svoju dužnost, već i podstiče druge neophodne reforme.

Po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Poverenik odlučuje po žalbama tražioca informacija u vezi sa odlukama državnih organa, izuzev šest organa - predsednika Republike, Skupštine, Vlade, Vrhovnog suda, Republičkog javnog tužilaštva i Ustavnog suda⁷⁵. Poverenik ima nadležnost i da nadzire određene aspekte sprovođenja Zakona, čak i kada su ovi organi u pitanju, s obzirom da i oni podnose izveštaje o merama koje su preduzeli na sprovođenju Zakona. Međutim, nadzor koji bi uključivao i ovlašćenje za pokretanje prekršajnog postupka zbog kršenja Zakona nadležnost je Upravne inspekcije⁷⁶.

Procedura rada Poverenika predviđa da drugi javni organi uvek dobiju priliku da iznesu svoj stav pre nego što Poverenik donese odluku ili se u javnosti oglasi o nekoj temi⁷⁷.

Uobičajeno je da Poverenik pokreće inicijative u vezi sa transparentnošću rada javnih organa ili u vezi sa borbom protiv korupcije, ili da aktivno podržava druge inicijative, uključujući i one koje stižu iz civilnog sektora. Među takvim inicijativama je i ona u vezi sa usvajanjem propisa o zaštiti uzbunjivača, izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, o potrebi da pravo na pristup informacijama postane ustavom garantovano pravo, o usvajanju Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, usvajanju propisa koji će regulisati tajnost podataka i zakona koji bi regulisao otvaranje tajnih dosijea⁷⁸.

I dok je Poverenik veoma aktivan, nema garancija da će nadležna tela razmotriti te inicijative. Čak i kada Poverenik dostavi Skupštini detaljne informacije o problemu koji treba rešiti, reakcija najčešće izostaje⁷⁹. Može se očekivati da će poslednje izmene Poslovnika Narodne skupštine imati pozitivan efekat u tom pogledu, ali konačan pozitivan ishod, u smislu rešavanja problema na koji Poverenik ukazuje, nije garantovan.

U zaključku skupštinskog odbora, koji je parlament u plenumu usvojio, navodi se da će Skupština, „prilikom donošenja novih propisa, kao i izmena i dopuna postojećih, uz uvažavanje odgovarajućih evropskih standarda: obezbediti jedinstvo i konzistentnost pravnog sistema u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i zaštite podataka o ličnosti; insistirati na primeni mehanizama i garancija za ostvarivanje propisa u praksi u oblastima slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i zaštite podataka o ličnosti, kao i na vršenju nadzora nad njihovim sprovođenjem i izvršavanjem; insistirati na odgovornosti za propuste u radu državnih organa i državnih funkcionera u oblastima slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i zaštite podataka o ličnosti; pružiti odgovarajuću podršku u stvaranju uslova za punu samostalnost u radu Poverenika“⁸⁰.

75 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 22

76 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 43 i 45

77 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 24

78 Istraživanje koje je sprovela TS

79 Istraživanje koje je sprovela TS o postupanju po preporukama nezavisnih tela

80 <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-.872.html>

POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

Ključni nalazi i preporuke

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je i pored nedovoljnih resursa, bitno doprineo ostvarivanju prava na pristup informacijama i promociji transparentnosti u radu državnih organa.

1. Propisati pravo na pristup informacijama kao ustavno pravo. Ustavom definisati i položaj Poverenika kao nezavisnog državnog organa;
2. Uskladiti sistematizaciju sa potrebom rešavanja većeg broja žalbi;
3. Obezbediti odgovarajuće prostorije za rad Poverenika;
4. Promeniti odredbe o razrešenju Poverenika kako bi bila manja mogućnost proizvoljnog tumačenja;
5. Obezbediti izvršenje odluka Poverenika (od strane Vlade) kad god je to neophodno;
6. Obezbediti pristup delu podataka o slučajevima koji su u procesu rešavanja, na način na koji se ne krše propisi o zaštiti podataka o ličnosti;
7. Utvrditi obavezu predlagača zakona i podzakonskih akata da traže mišljenje Poverenika o odredbama koje mogu da utiču na javnost rada organa vlasti;
8. Izmeniti Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kako bi Poverenik dobio ovlašćenje za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog kršenja tog zakona.



LOKALNA SAMOUPRAVA

SISTEM DRUŠTVENOG INTEGRITETA

Sažetak: Zakon omogućava lokalnoj samoupravi da sama ubira poreze, ali postoje neusaglašenosti koje negativno deluju na male i nedovoljno razvijene opštine. Republičke vlasti mogu direktno da utiču na transfere lokalnim samoupravama, zbog čega postoji tendencija da se u opštinama po svaku cenu stvaraju vladajuće koalicije istog sastava kao na republičkom nivou. Postoji propis koji ograničava broj zaposlenih i propisuje sankcije za opštine koje ga krše, ali kazne se ne primenjuju u praksi.

Nema pravila za zapošljavanje poput onih koja važe za državne službenike na višim nivoima vlasti. Lokalni političari mešaju se u rad opštinske administracije preko granica svojih ingerencija. Nema lokalnih antikorupcijskih mehanizama, a iako su usvojeni Etički kodeksi za lokalne funkcionere, relativno mali broj lokalnih samouprava ima telo koje prati primenu Kodeksa. Kontrola od strane budžetske inspekcije i revizije je nerazvijena. Modeli dobrog upravljanja u začetku su i uglavnom nastaju na inicijativu međunarodnih organizacija ili Stalne konferencije gradova i opština. Javne rasprave o propisima su retke, čak i u slučaju budžeta. Funkcioneri ne obrazlažu svoje odluke, ali se odluke lokalnih organa uglavnom mogu pronaći na internet sajtovima jedinica lokalne samouprave.

LOKALNA SAMOUPRAVA			
Ukupna ocena stuba: 50			
	Indikator	Propisi	Praksa
Kapacitet 56/100	Resursi	75	50
	Nezavisnost	75	25
Upravljanje 50/100	Transparentnost	75	50
	Odgovornost	50	25
	Integritet	50	25
Uloga 38/100	Lokalna administracija	25	
	Borba protiv korupcije	50	

Struktura - Teritorijalna organizacija Republike Srbije uređena je Ustavom i Zakonom o teritorijalnoj organizaciji¹. Srbija ima 24 grada (među njima Beograd ima poseban status), 150 opština i 28 gradskih opština (opštine u sastavu gradova Beograda, Niša i Novog Sada). Jedinice lokalne samouprave imaju status pravnih lica². Skupština je najviši organ jedinice lokalne samouprave i čine je odbornici koji se biraju na period od četiri godine, na neposrednim izborima tajnim glasanjem, po proporcionalnom sistemu³. Skupština bira predsednika opštine, odnosno gradonačelnika, kao i zamenika predsednika i članove gradskog odnosno opštinskog veća, a na predlog gradonačelnika, odnosno predsednika opštine. Opštinskom (gradskom) upravom rukovodi načelnik uprave koga takođe bira skupština. Opština (grad) može statutom predvideti i formiranje drugih organa, kao što je, na primer, ombudsman⁴. Poslovi jedinice lokalne samouprave finansiraju se iz izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave, budžeta Republike Srbije, i budžeta autonomne pokrajine, kada je autonomna pokrajina poverila jedinicama lokalne samouprave obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, a u skladu sa odlukom skupštine autonomne pokrajine⁵.

Jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom i zakonom, samostalno propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi⁶.

1 http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_teritorijalnoj_organizaciji_republike_srbije.html

2 Zakon o teritorijalnoj organizaciji, član 16

3 Zakon o lokalnim izborima, član 7

4 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 97

5 Ustav Srbije, član 188

6 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 5

NALAZI

KAPACITET

Resursi (propisi)

U kojoj meri LS poseduju adekvatne resurse, prema zakonu, za efikasno obavljanje njihovih dužnosti?

Ocena: 75

Ustav Srbije propisuje da su prirodna bogatstva, dobra za koje je zakonom određeno da su od opšteg interesa i imovina koju koriste organi Republike Srbije u državnoj imovini⁷. Zakon o javnoj svojini iz 2011. godine kao nosioce prava javne svojine odredio je Republiku Srbiju, autonomne pokrajine i opštine, odnosno gradove⁸. Imovinom jedinice lokalne samouprave samostalno upravljaju organi jedinice lokalne samouprave⁹.

Zakon o finansiranju lokalnih vlasti omogućuje opštinama i gradovima da imaju izvorne prihode, da određuju stopu tih poreza i da ih ubiraju¹⁰. Kada je usvojen, Zakon je predstavljao veliki korak u decentralizaciji Srbije i stvaranju uslova za razvoj lokalne samouprave¹¹.

Opštinama, odnosno gradovima pripadaju izvorni prihodi ostvareni na teritoriji lokalne samouprave, među kojima su porez na imovinu, lokalne administrativne takse, lokalne komunalne takse, boravišna taksa, naknade za korišćenje javnih dobara, koncesiona naknada, prihodi od novčanih kazni za kršenje lokalnih propisa, prihodi od davanja u zakup nepokretnosti i pokretnih stvari, prihodi od donacija i od samodoprinos¹².

Jedinici lokalne samouprave sa nivoa Republike pripadaju ustupljeni prihodi i transferi¹³. Ustupljeni prihodi su porez na prenos apsolutnih prava, porez na nasleđe i poklon i porez na dohodak građana, pri čemu lokalnoj samoupravi pripada, kao najznačajnija stavka, 80% od poreza na zarade koji se plaća prema prebivalištu zaposlenog.

Sa nivoa Republike, lokalnoj samoupravi se transferiše 1,7% ostvarenog bruto domaćeg proizvoda. Iznos transfera zavisi od broja stanovnika, veličine opštine, broja odeljenja i objekata u osnovnom i srednjem obrazovanju, broja dece u predškolskim ustanovama, a iznos se dodatno množi koeficijentima koji su određeni u zavisnosti od stepena razvijenosti opštine¹⁴.

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa i da jedinica lokalne samouprave može osnovati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu. Jedinica lokalne samouprave može takođe ugovorom, na načelima konkurencije i javnosti, poveriti pravnom ili fizičkom licu obavljanje tih poslova¹⁵.

Broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi (ne računajući tu zaposlene u obrazovanju, zdravstvu i predškolskim ustanovama) ograničen je Zakonom o određivanju maksimalnog broja zaposlenih

7 Ustav Republike Srbije, član 87

8 Zakon o javnoj svojini, član 18

9 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 15

10 Zakon o finansiranju lokalne samouprave, član 6

11 Izazovi decentralizacije i regionalizacije u Srbiji, Snežana Đorđević, 2011

12 Zakon o finansiranju lokalne samouprave, član 6

13 Zakon o finansiranju lokalne samouprave, član 34

14 Zakon o finansiranju lokalne samouprave, član 37

15 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 7 i 32

u lokalnoj administraciji¹⁶. Ukupan maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme u lokalnoj administraciji ne može biti veći od 4 zaposlena na 1000 stanovnika, uz dozvoljena odstupanja, kao što je slučaj opština sa manje od 15.000 stanovnika ili opština u kojima su u upotrebi jezici nacionalnih manjina¹⁷.

Zakon, koji je usvojen u novembru 2009. godine, ostavio je opštinama da biraju da li će smanjiti broj zaposlenih ili će višak zaposlenih preko maksimalnog broja, finansirati iz sopstvenih izvora¹⁸. Zakonom je ograničen i broj zaposlenih na određeno vreme, na 10 posto od broja zaposlenih na neodređeno vreme. Onima koji zapošljavaju više od tog broja moguće je, odlukom Ministarstva finansija, umanjiti transfere iz budžeta Srbije za 1 posto za svaki procenat zaposlenih na određeno vreme iznad limita¹⁹.

Opštine mogu i da konkurišu za novac iz budžeta Srbije koji potiče od igara na sreću²⁰. Predviđeno je da se 40 odsto tih prihoda koristi za finansiranje Crvenog krsta, organizacija osoba sa invaliditetom, ustanova socijalne zaštite, sporta i lokalne samouprave²¹.

Opštine i gradovi mogu da konkurišu, pored ostalog, za programe racionalizacije ili osposobljavanje organa lokalne samouprave i pružanje tehničke i druge pomoći u cilju modernizacije rada organa jedinice lokalne samouprave²².

Resursi (praksa)

U kojoj meri organi LS poseduju adekvatne resurse u praksi za efikasno obavljanje njihovih dužnosti?

Ocena: 50

U praksi, organi značajnog broja opština nemaju adekvatne resurse za efikasno obavljanje dužnosti²³. Istovremeno, u pojedinim opštinama i gradovima postoji dovoljan broj zaposlenih (pa čak i višak) i sredstava²⁴. Jedinice LS koje su primenile odredbe Zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji iz 2009. godine stvorile su sebi problem jer su onemogućile dovođenje novih, stručnih ljudi, dok su, paradoksalno, oni koji su kršili Zakon u boljoj poziciji jer imaju prostora za fluktuaciju zaposlenih²⁵.

Bilo je predviđeno da po primeni Zakona bez posla u lokalnoj upravi ostane 5.648 od ukupno 37.789 zaposlenih, kao i da Ministarstvo finansija redovno prati i objavljuje podatke o broju zaposlenih i podatke o uskraćivanju transfera jedinicama lokalne samouprave koje nisu ispunile obaveze. Prema dostupnim podacima²⁶, mali broj opština je primenio ovaj propis, Ministarstvo finansija ne objavljuje podatke o broju zaposlenih, a transfer sredstava nije umanjen niti jednoj opštini po ovom osnovu.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave iz 2006. godine je prvi put uredio šta čine prihodi lokalne samouprave i definisao izvore finansiranja. Naime, Zakon o finansiranju lokalnih samouprava imao je za cilj da ovu oblast uredi na sistemski, predvidiv i održiv način. Međutim, fiskalna predvidlji-

16 <http://dopuna.ingpro.rs/Aktuelni%20tekstovi/28297.htm>

17 Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji, član , article 2

18 Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji, član 2 i 3

19 Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji, član 3

20 Zakon o igrama na sreću, član 5

21 Zakon o igrama na sreću, član 5

22 <http://www.paragraf.rs/strane/aktuelne-vesti/170311-vest8.html>

23 Ocena na osnovu stavova predstavnika Stalne konferencije gradova i opština, Agencije za borbu protiv korupcije i predstavnika više opština, intervjui za potrebe analize

24 Generalni sekretar Stalne konferencije gradova i opština, Đorđe Staničić

25 Generalni sekretar Stalne konferencije gradova i opština Đorđe Staničić

26 Podaci SKGO

vost na lokalnom nivou je narušena već 2009. godine, kada su usled ekonomske krize budžetski transferi lokalnim samoupravama znatno smanjeni, za oko 15 milijardi dinara²⁷. Izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz juna 2011. godine značajno su povećana sredstva koja pripadaju opštinama od poreza na zarade²⁸.

Višak raspoloživih sredstava, u odsustvu većih obaveza, lokalne samouprave su u velikoj meri krenule da troše na povećavanje plata i broja zaposlenih.²⁹

Od igara na sreću godišnje se, na osnovu konkursa, jedinicama LS raspodeli oko 100 miliona dinara za modernizacije rada organa jedinice lokalne samouprave (oko 75 miliona) i racionalizaciju ili osposobljavanje organa lokalne samouprave (oko 25 miliona), pri čemu se druga stavka najčešće odnosi na socijalno zbrinjavanje zaposlenih koji su višak³⁰. Pored toga godišnje se raspodeli oko 160 miliona za projekte „od posebnog značaja za život građana”, što takođe, kao i modernizacija, može da uključuje nabavku računara i opreme za službe koje pružaju usluge građanima³¹.

Opštine dobijaju sredstva i iz budžetske rezerve, novac u budžetu kojim diskreciono raspolaže Vlada Srbije. Iako bi taj novac prvenstveno trebalo da bude namenjen za vanredne potrebe, neretko se dodeljuje opštinama radi pokrivanja smanjenog priliva lokalnog budžeta³². U slučaju dodele sredstava iz budžetske rezerve, u javnosti postoji sumnja da politička povezanost opštinskih čelnika, odnosno partija na vlasti u lokalnoj samoupravi sa republičkim vlastima, igra značajnu ulogu pri odlučivanju o dodeli novca lokalnim samoupravama. Slična sumnja postoji i u slučaju odlučivanja republičkih vlasti o usmeravanju novca kroz subvencije, ka pojedinim lokalnim samoupravama³³.

Što se tiče tehničke opremljenosti LS, prethodnih godina načinjen je veliki napredak u korišćenju IT tehnologija, znanju zaposlenih, u organizaciji opštinskih uprava - u odnosu sa građanima i u odnosu na privredne subjekte, postavljanjem opština kao servisa građanima i privredi³⁴. Tome su posebno doprineli donatorski projekti, ali u pojedinim opštinama još uvek nije dostignut nivo opremljenosti i znanja koji bi omogućio efikasan rad³⁵.

Po pitanju ljudskih resursa, lokalna administracija je obično neadekvatna prema strukturi (nedovoljno visoko obrazovanih i neadekvatna profesionalna struktura: nedostaju mnogi profili) kao i prema broju (problem prezaposlenosti)³⁶. Procedure zapošljavanja su često po ličnoj osnovi (partijskoj, rođaćkoj, poznaničkoj). Administracija radi po odsecima, gde svaki predstavlja izolovanu celinu, ne postoje standardi, ne mere se efekti rada, ne podstiče se timski rad niti postoji nagrađivanje prema radu, što je veoma demotivirajuće³⁷. Nagrađivanje se vrši prema platnim razredima, što motiviše opštinu da stalno uvećava administraciju. Plate u javnom sektoru su po pravilu niske, ali ne postoji rizik od gubljenja posla zbog nerada³⁸.

Pored toga, nadležnosti i nivo samouprave su isti za sve gradove, odnosno opštine, bez obzira na razvijenost, što u praksi stvara probleme malim opštinama koje nemaju dovoljno stručnih kadrova³⁹.

27 <http://www.skgo.org/pages/display/313>

28 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2714-12Lat.pdf

29 Član Fiskalnog saveta Nikola Alparkov, http://www.skgo.org/upload/files/Polis_broj_1_strana.pdf

30 Istraživanje TS, podaci dobijeni od Ministarstva i opština.

31 Navodi državnog sekretara u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu Sanje Čeković na konferenciji Antikorupcijski mehanizmi u lokalnim samoupravama, 30. juna 2011. godine

32 http://www.danas.rs/danasrs/politika/palma_dobio_120_miliona_iz_budžetske_rezerve.56.html?news_id=224792

33 http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=01&dd=26&nav_id=488301

34 Generalni sekretar Stalne konferencije gradova i opština Đorđe Staničić

35 Ocena generalnog sekretara Stalne konferencije gradova i opština Đorđa Staničića, intervju za potrebe analize

36 Izazovi decentralizacije i regionalizacije u Srbiji, Snežana Đorđević, 2011

37 Izazovi decentralizacije i regionalizacije u Srbiji, Snežana Đorđević, 2011

38 Izazovi decentralizacije i regionalizacije u Srbiji, Snežana Đorđević, 2011

39 Ocena Miloša Mojsilovića iz Sektora za prevenciju Agencije za borbu protiv korupcije, intervju za potrebe analize

Nezavisnost (propisi)

U kojoj meri zakon obezbeđuje nezavisnost organa LS?

Ocena: 75

Ustav garantuje pravo na lokalnu samoupravu, navodeći da to pravo građana „podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti⁴⁰“, a da „Republika Srbija uređuje i obezbeđuje teritorijalnu organizaciju Republike Srbije i sistem lokalne samouprave⁴¹“.

Najviši organ lokalne samouprave je skupština opštine, odnosno skupština grada, koju čine odbornici izabrani na izborima po proporcionalnom principu. Odbornici biraju predsednika opštine, odnosno gradonačelnika, a na njegov predlog i zamenika predsednika i članove opštinskog odnosno gradskog veća⁴².

Nadzor nad zakonitošću rada i akata organa jedinice lokalne samouprave vrše organi Republike i teritorijalne autonomije⁴³. Nadležan organ jedinice lokalne samouprave je dužan da organu Republike, odnosno autonomne pokrajine, koji vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata jedinice lokalne samouprave, blagovremeno dostavi tražene podatke, spise i isprave⁴⁴. Za dostavljanje traženih podataka, spisa i isprava odgovoran je predsednik opštine, odnosno sekretar skupštine opštine ako se nadzor vrši nad radom i aktima skupštine opštine⁴⁵.

Zakon daje pravo lokalnoj samoupravi da samostalno usvaja budžet, donosi završni račun, urbanističke planove i programe razvoja⁴⁶. Vlada ima neposredan nadzor nad radom lokalne samouprave putem mogućnosti da obustavi od izvršenja opšti akt jedinice lokalne samouprave – statut za koji smatra da nije saglasan Ustavu ili zakonu, i da pokrene postupak za ocenu njegove ustavnosti i zakonitosti u roku od 5 dana⁴⁷. Vlada može raspustiti skupštinu jedinice lokalne samouprave ako skupština ne zaseda duže od tri meseca, ako ne izabere predsednika opštine i opštinsko veće u roku od mesec dana od dana konstituisanja skupštine jedinice lokalne samouprave ili od dana njihovog razrešenja, odnosno podnošenja ostavke i ako ne donese statut ili budžet u roku utvrđenom zakonom⁴⁸.

Sa druge strane, organ određen statutom jedinice lokalne samouprave ima pravo žalbe Ustavnom sudu ako se pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave onemogućava vršenje nadležnosti jedinice lokalne samouprave⁴⁹.

Nezavisnost (praksa)

U kojoj meri su organi LS nezavisni u praksi?

Ocena: 25

S obzirom na proporcionalni izborni sistem, ne postoji direktna veza odbornika i birača odnosno izborne jedinice, niti sistem direktne odgovornosti, već je partija posrednik između građana i organa vlasti⁵⁰. Posle opštih izbora 2008. godine, u periodu dok se čekalo formiranje republičke vlade izabrani su

40 Ustav Srbije, član 12

41 Ustav Srbije, član 97

42 Zakon o lokalnim izborima, član 7, Zakon o lokalnoj samoupravi, član 42 i 43

43 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 78

44 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 78

45 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 78

46 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 5

47 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 81-82

48 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 85, 86

49 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 95, 96

50 Zakon o lokalnim izborima, član 5 i 7

organi vlasti u mnogim jedinicama lokalne samouprave. Međutim, nakon što je formirana vladajuća većina na republičkom nivou usledio je talas smenjivanja izabranih organa ili raskidanja postignutih koalicionih sporazuma u svim opštinama i gradovima u kojima je bilo moguće uspostaviti koaliciju identičnu onoj na republičkom nivou⁵¹.

S obzirom na to da su partije direktno kontrolisale mandate odbornika, uz pomoć mehanizma blanko ostavke, propisanog u Zakonu o lokalnim izborima, vrlo brzo je uspostavljena vlast po ugledu na republičku u gotovo svim opštinama i gradovima⁵². Odluka Ustavnog suda iz 2010. godine da je ta odredba neustavna, doneta nakon kritika domaće javnosti ali i Venecijanske komisije i Evropske komisije, značila je vraćanje oduzetih mandata odbornicima i nove promene u lokalnim vlastima u nekim opštinama, ali je u načelu zadržan princip da okosnicu vlasti čine partije koje su na vlasti na republičkom nivou⁵³.

U zavisnosti od sastava lokalne vlasti, postoje gradovi i opštine koji su privilegovani i oni koji su marginalizovani pri raspodeli javnog novca i „dovođenja“ investitora, koji se sprovode na diskrecioni i politički motivisan način. Gradovi i opštine postali su na taj način idelana mesta u koje se korupcija izvozi i preliva sa republičkog nivoa jer neretka je situacija da gradski funkcioneri ne postupaju po zakonu, već po mišljenjima i tumačenjima zakona koja dobijaju iz ministarstava⁵⁴.

Pored toga, partije, po preuzimanju vlasti u jedinicama lokalne samouprave pokušavaju da svoje kadrove postave što dublje u strukturu lokalne vlasti, odnosno na sva rukovodeća mesta u opštinskim upravama, lokalnim ustanovama, komunalnim preduzećima, ali i zapošljavanjem partijskih kadrova u lokalnim organima i preduzećima⁵⁵. Oni koji odbijaju da se povinuju volji stranačke centrale bivaju smenjeni, a radna mesta su praktično resursi za nagrađivanje stranačkih funkcionera⁵⁶.

Iako se formalno, po zakonu⁵⁷, načelnici opštinskih uprava biraju na javnom konkursu, na period od pet godina, što je duže od mandata skupštine opštine (četiri godine), u praksi se u 90 odsto slučajeva po promeni vlasti načelnici menjaju⁵⁸.

Iako republičke vlasti nemaju mogućnosti direktne kontrole nad radom lokalne samouprave, odnosno mogu da sprovedu formalni upravni nadzor ili finansijsku kontrolu kroz rad budžetskih inspektora, postoje drugi mehanizmi pomoću kojih se ograničava puna sloboda lokalnih vlasti. Cene komunalnih proizvoda i usluga su pod direktnom kontrolom republičkih vlasti i lokalnim samoupravama preči obustava transfera novca ako cene rastu više od projektovanih u memorandumu o budžetu⁵⁹.

51 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=05&dd=28&nav_category=418&nav_id=300740 <http://www.b92.net/info/izbori2008/pokrajinski-lokalni.php?start=0>

52 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=05&dd=28&nav_category=418&nav_id=300740 <http://www.b92.net/info/izbori2008/pokrajinski-lokalni.php?start=0>

53 <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/90-101274/blanko-ostavke-neustavne>

54 Izveštaj organizacije Biro za društvena istraživanja (BIRODI) „Zarobljeno društvo se ne bori protiv korupcije“

55 Generalni sekretar Stalne konferencije gradova i opština Đorđe Staničić, intervju za potrebe analize

56 Miloš Mojsilović, Sektor za prevenciju Agencije za borbu protiv korupcije, intervju za potrebe analize

57 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 56

58 Generalni sekretar Stalne konferencije gradova i opština Đorđe Staničić, intervju za potrebe analize

59 Generalni sekretar Stalne konferencije gradova i opština Đorđe Staničić, intervju za potrebe analize

UPRAVLJANJE

Transparentnost (propisi)

U kojoj meri postoje propisi koji obezbeđuju transparentnost relevantnih aktivnosti organa LS?

Ocena: 75

Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da su sednice skupštine opštine javne⁶⁰. Skupština opštine može odlučiti da sednica skupštine ne bude javna iz razloga bezbednosti ili „drugih razloga utvrđenih zakonom”. Organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da obaveštavaju javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja i na „drugi prikladan način”⁶¹. Organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da građanima u ostvarivanju njihovih prava i obaveza daju potrebne podatke, objašnjenja i obaveštenja⁶².

Javnost rada opštinskog, odnosno gradskog veća uređena je Poslovníkom o radu veća⁶³. Organi lokalne samouprave spadaju među obveznike koji su dužni da postupaju po zahtevu za pristup informacijama pa je na osnovu tog zakona moguće dobiti zapisnike sa sastanaka veća, kao i sve druge dokumente nastale u radu lokalne samouprave⁶⁴. Svi organi opštine su obavezni da izrade i objave na internet sajtu informatore o radu sa detaljnim informacijama o budžetu, strukturi, uslugama koje pružaju građanima i pravnim licima, javnim nabavkama, postupanju u okviru ovlašćenja, itd⁶⁵. Odluke odnosno rešenja veća, predsednika odnosno gradonačelnika i skupština objavljuju se u službenim listovima opština/gradova.⁶⁶

Veliki broj gradova i opština je svojim statutom predvideo održavanje javnih rasprava prilikom donošenja pojedinih akata⁶⁷.

Podaci o imovini lokalnih funkcionera objavljuju se u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije. Zakon propisuje⁶⁸ da su funkcioneri dužni da u roku od 30 dana od dana izbora, postavljenja ili imenovanja podnesu Agenciji izveštaj o svojoj imovini i prihodima, o imovini i prihodima supružnika ili vanbračnog partnera, kao i maloletne dece ukoliko žive u istom porodičnom domaćinstvu. Izveštaj se podnosi i u roku od 30 dana od dana prestanka javne funkcije, prema stanju na dan prestanka javne funkcije⁶⁹. Tu obavezu, međutim, nemaju odbornici u lokalnim skupštinama, članovi upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća i ustanova čiji je osnivač opština ili grad⁷⁰. Agencija može da zatraži i od njih da podnesu izveštaj. To znači da izveštaje podnose predsednici opština, odnosno gradonačelnici, njihovi zamenici, članovi veća i direktori javnih preduzeća i ustanova. Deo ovih podataka je javno dostupan na sajtu Agencije⁷¹, kako je predviđeno Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije⁷².

60 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 35

61 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 35

62 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 71

63 Istraživanje Transparentnosti Srbija

64 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 2

65 Statuti lokalnih samouprava, istraživanje Transparentnosti Srbija

66 Statuti lokalnih samouprava, istraživanje Transparentnosti Srbija

67 Statuti lokalnih samouprava, istraživanje Transparentnosti Srbija

68 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, čl. 43-47

69 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, čl. 43-47

70 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, čl. 45

71 http://www.acas.rs/sr_cir/registri.html

72 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, čl. 47

Transparentnost (praksa)

U kojoj meri su relevantne aktivnosti organa LS transparentne u praksi?

Ocena: 50

U oblasti transparentnosti aktivnosti lokalne samouprave načinjen je veliki napredak poslednjih godina. Opštine i gradovi imaju internet sajtove i na njima se u većini slučajeva mogu pronaći budžeti, odluke opštinskih /gradskih veća, često i kompletna izdanja lokalnih službenih glasnika. Sve je više opština koje nude usluge elektronske pisarnice⁷³. Još uvek ima i opština i gradova koje sajtove koriste kao informativne portale – za promociju aktivnosti funkcionera biračima ili za prenošenje lokalnih vesti⁷⁴.

Informatori o radu često nisu kompletni ili ažurni. Prema podacima Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka od ličnosti⁷⁵, izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2010. godinu dostavilo je 158 od ukupno 200 obveznika iz kategorije „lokalna samouprava“. Informator je objavilo 108 opština i gradova (54 odsto od svih obveznika), a još 21 je izradila ali nij⁷⁶ objavila informator.

Tokom 2010. ukupno je podneto 45.300 zahteva po Zakonu, a od toga se 22,9 odsto odnosilo na organe lokalne samouprave⁷⁶. Od 2.066 žalbi podnetih Povereniku zbog odbijanja organa da dostave informaciju, 22,7 odsto odnosilo na organe lokalne samouprave⁷⁷.

Izuzetno su retke opštine i gradovi koji primenjuju odredbe Zakona o utvrđivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji, donetog krajem 2009. koje obavezuju organe lokalne samouprave da na svojim internet stranicama objave podatke o broju zaposlenih i angažovanih lica, platama i isplaćenim naknadama⁷⁸.

U svim jedinicama lokalne samouprave postoje informacioni sistemi, ali postoje značajne razlike u tome koliko je sistem razvijen i šta obuhvata⁷⁹. Prvi koraci prilikom uvođenja informacionih sistema načinjeni su u arhivama i pisarnicama⁸⁰.

Internet sajtovi se takođe nedovoljno koriste kao sredstvo za upućivanje predstavki i pritužbi na rad organa vlasti. Kod nekih opština se ovom pitanju posvećuje određena pažnja⁸¹, ali je upadljivo odsustvo promocije ovog vida komunikacije kod javnih preduzeća, koja po prirodi svog posla, mogu imati veliki broj kako zadovoljnih tako i nezadovoljnih korisnika usluga⁸².

Mnogi organi vlasti ne objavljuju nikakve podatke o javnim nabavkama na svom sajtu. Tamo gde se to čini, česti su slučajevi da je javna nabavka oglašena, ali nije postavljen podatak o tome kako je okončana, ili se informacije ne objavljuju ažurno – naručilac ima na svom sajtu objavljene oglase o javnim nabavkama, neke od njih su čak skorijeg datuma, ali je u međuvremenu objavio još neke oglase koji se na njegovom sajtu ne mogu naći, a objavljeni su na Portalu javnih nabavki⁸³.

73 Istraživanje TS „Ažurnost informacija na internet stranicama organa vlasti“, jul 2010 i istraživanje sajtova 18 opština i gradova za potrebe analize (Kragujevac, Pirot, Bečej, Indija, Beograd, Trstetnik, Sombor, Zrenjanin, Lebane, Leskovac, Kraljevo, Vrnjačka Banja, Novi Pazar, Ljubovija, Sremska Mitrovica, Bor, Požarevac, Majdanpek, Šabac, Veliko Gradište, Rača, Lazarevac, Požega, Crna Trava, Novi Beograd, Sremski Karlovci)

74 Isto kao prethodno.

75 Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2010. godinu

76 Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2010. godinu

77 Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2010. godinu .

78 Jedan od retkih primera primene ove odredbe: <http://www.indjija.net/code/navigate.php?Id=85>

79 Podaci Stalne konferencije gradova i opština

80 Podaci Stalne konferencije gradova i opština

81 Primeri dobre prakse <http://www.indjija.net/pitajtepredsednika/pitajte.aspx> <http://www.sombor.rs/contact>

82 Istraživanje TS „Ažurnost informacija na internet stranicama organa vlasti“, jul 2010 i istraživanje sajtova 18 opština i gradova za potrebe analize

83 Istraživanje TS „Ažurnost informacija na internet stranicama organa vlasti“, jul 2010 i istraživanje sajtova 18 opština i gradova za potrebe analize

Sve opštine i gradovi održavaju javne sednice skupština kojima prisustvuju novinari, a mogu prisustvovati i građani ukoliko se prethodno najave⁸⁴.

U slučajevima opštinskih i gradskih veća najčešće se koristi formula da je rad veća „dostupan javnosti“, ali ima i primera da su sednice veća javne, što uključuje mogućnost prisustva predstavnika medija sednicama⁸⁵.

U praksi lokalne samouprave ne organizuju javne rasprave pre donošenja većine svojih akata⁸⁶, a kada to čine, javna rasprava se svodi na organizovanje jednog ili više skupova pri čemu učesnici ostaju uskraćeni za povratnu informaciju o daljoj sudbini njihovih predloga⁸⁷.

U nekim opštinama postoji praksa objavljivanja odluka na internet prezentacijama. Odluke uglavnom ne sadrže obrazloženja. Budžet lokalne samouprave se objavljuje u službenom glasilu, dok neke opštine na svom sajtu objavljuju odobren budžet i nacrt budžeta tokom javne rasprave, dok pojedine čak objavljuju i podatke o mesečnom izvršenju budžeta.

Odgovornost (propisi)

U kojoj meri postoje odredbe koje obezbeđuju da lokalni funkcioneri moraju da izveštavaju i da budu odgovorni za svoje aktivnosti?

Ocena: 50

Propisi predviđaju da su odbornici, odnosno skupština, odgovorni biračima, a s obzirom na to da se odbornici biraju po proporcionalnom modelu ne postoji direktna odgovornost pojedinačnog odbornika svojoj izbornoj jedinici. Odbornik ne može biti pozvan na krivičnu odgovornost, pritvoren ili kažnjen zbog iznetog mišljenja ili davanja glasa na sednici skupštine i radnih tela⁸⁸.

Predsednik opštine, odnosno gradonačelnik, njegov zamenik i veće odgovorni su skupštini koja ih je izabrala. Opštinsko veće vrši nadzor nad radom opštinske uprave, poništava ili ukida akte opštinske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, statutom i drugim opštim aktom ili odlukom koje donosi skupština opštine⁸⁹. Autonomija lokalne samouprave ne dozvoljava bilo kakvu direktnu odgovornost ili potčinjenost lokalne samouprave republičkim vlastima⁹⁰.

Postoje, međutim, mehanizmi nadzora – upravnog i finansijskog. Organi Republike (i teritorijalne autonomije, odnosno pokrajine) vrše nadzor nad zakonitošću rada i akata organa jedinice lokalne samouprave, pa je nadležni organ jedinice lokalne samouprave je dužan da organu Republike, odnosno autonomne pokrajine, blagovremeno dostavi tražene podatke⁹¹.

Zakonom⁹² je ustanovljena obaveza Vlade da obustavi od izvršenja opšti akt jedinice lokalne samouprave za koji smatra da nije saglasan Ustavu i pokrene postupak za ocenu ustavnosti. Ukoliko to ne učini u roku od pet dana obustava prestaje da važi⁹³. Finansijski nadzor podrazumeva

84 Istraživanje TS
85 Poslovnik o radu Gradskog veća Sombora
86 Miloš Mojsilović iz Sektora za prevenciju, Agencija za borbu protiv korupcije
87 Miloš Mojsilović iz Sektora za prevenciju, Agencija za borbu protiv korupcije
88 Zakon o lokalnoj samoupravi. član 37
89 Zakon o lokalnoj samoupravi. član 46
90 Zakon o lokalnoj samoupravi. član 5
91 Zakon o lokalnoj samoupravi. član 78
92 Zakon o lokalnoj samoupravi. član 81-84
93 Zakon o lokalnoj samoupravi. član 81

budžetsku inspekciju Ministarstva finansija i reviziju koja sprovodi Državna revizorska institucija⁹⁴.

Što se građanskog nadzora tiče, jedini mehanizam su pritužbe na rad organa lokalne samouprave. Zakon o lokalnoj samoupravi obavezuje organe i službe jedinice lokalne samouprave da svima omoguće podnošenje pritužbi na svoj rad i na nepravilan odnos zaposlenih⁹⁵. Na podnete pritužbe organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da odgovore u roku od 30 dana, ako podnosilac pritužbe zahteva odgovor⁹⁶.

Javne rasprave o propisima koje donose skupštine jedinica lokalne samouprave nisu uređene zakonom. Jedino Zakon o planiranju i izgradnji propisuje obavezan javni uvid⁹⁷ u urbanističke planove. Zakon o budžetskom sistemu propisuje kalendar usvajanja lokalnih budžeta, ali ne i obavezu uključivanja javnosti u tu proceduru⁹⁸.

Obrazlaganje odluka i postupanja javnih funkcionera nije zakonska obaveza. Samo Etički kodeks, koji je usvojilo 145 jedinica lokalne samouprave propisuje da će „funkcioner lokalne samouprave za svaku svoju odluku davati obrazloženje kada građani od njega to traže, uz navođenje svih činjenica i okolnosti na kojima je ta odluka zasnovana, a posebno koji propisi su primenjeni⁹⁹.

U nedostatku pravila i propisa, obrazloženje odluke će obuhvatiti elemente kao što su ukazivanje na njenu uravnoteženost, pravičnost i saglasnost sa javnim interesom¹⁰⁰.

Zaštita uzbunjivača na nivou lokalne samouprave jednako je uređena kao i na nivou republike – slabo. Ne postoji krovni zakon koji uređuje ovu oblast, a odredbe koje se mogu primeniti na uzbunjivače mogu se naći u Zakonu o radu, Zakonu o sprečavanju zlostavljanja na radu i Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije¹⁰¹. U skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, Agencija je usvojila Pravilnik koji reguliše zaštitu uzbunjivača, ali samo državnih službenika koji prijave korupciju¹⁰².

Odgovornost (praksa)

U kojoj meri postoji efikasan nadzor nad aktivnostima organa LS u praksi?

Ocena: 25

U praksi se u lokalnoj samoupravi, jednako kao i na nivou republičkih organa, na raznovrsne načine tumači šta predstavlja javnu raspravu o nekom propisu. Najčešće to podrazumeva postavljanje predloga, odnosno nacрта odluke na internet sajt i prikupljanje mišljenja ili organizovanje okruglog stola odnosno tribine, posle čega javnost nema uvid kako je postupljeno sa prikupljenim predlozima i sa kojim obrazloženjem su prihvaćeni ili odbijeni¹⁰³.

Stalna konferencija gradova i opština zagovara politiku otvaranja javne rasprave o svim važnim pitanjima (budžet, planski dokumenti, strategije, odluke o velikim investicijama) od početne inicijative pa do usvajanja u skupštini, odnosno stvaranja procesa u kome učestvuju svi - od opštine

94 Zakon o budžetskom sistemu, član 84, Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, član 35

95 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 71

96 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 71

97 Zakon o planiranju i izgradnji, član 50

98 Zakon o budžetskom sistemu, član 31

99 Etički kodeks ponašanja lokalnih funkcionera u Srbiji, član 15

100 Etički kodeks ponašanja funkcionera lokalne samouprave u Srbiji, član 15

101 http://www.acas.rs/sr_lat/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/zakoni-o-agenciji.html, član 56, http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_sprecavanju_zlostavljanja_na_radu.html, http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_radu.html

102 http://www.acas.rs/sr_lat/zakoni-i-drugi-propisi/ostali-propisi/pravilnici.html

103 Zajednička ocena predstavnika Agencije za borbu protiv korupcije i SKGO, intervjui za potrebe analize

do NVO, medija, privede.

Iako Etički kodeks preporučuje funkcionerima da obrazlažu svoje odluke i postupke, ne postoji mehanizam za sprovođenje ove (neobavezne) preporuke. U Analizi potreba, dokumentu urađenom uz nacrt Strategije za borbu protiv korupcije 2012-2016. preporučuje se uvođenje obaveze funkcionerima da na javni zahtev obrazlože svoje postupanje i funkcionisanje službi za čiji rad su odgovorni¹⁰⁴.

Nadzor republičkih organa nad radom lokalne samouprave u praksi se svodi na formalan upravni nadzor. Ministarstvo, odnosno Vlada može samo da obustavi sprovođenje opšteg akta i pokrene ocenu ustavnosti, a niko ne sprovodi ocenu svrsishodnosti postupanja organa lokalne samouprave, postojanje planova i ciljeva rada, već je to isključivo političko pitanje o kojem treba da prosuđuju birači na izborima¹⁰⁵.

Ni o svrsishodnosti trošenja novca ne posvećuje se pažnja prilikom vršenja revizije finansijskih izveštaja lokalne samouprave.

Državna revizorska institucija obavila je reviziju finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja 10 opština i gradova u 2010. godini. S obzirom na to da u Srbiji ima 168 opština i gradova, a da DRI postepeno, ali veoma sporo podiže sopstvene kapacitete, jasno je da je malo verovatno da će se u narednom periodu revizija finansijskih izveštaja jedinica lokalne samouprave vršiti češće od jednom u pet godina¹⁰⁶.

DRI je, u reviziji finansijskih izveštaja opština i gradova za 2010. godinu¹⁰⁷ ukazao na ogroman broj nepravilnosti – od pogrešno knjiženih izdataka, preko direktno kršenja Zakona o javnim nabavkama, pa do pogrešno obračunatih plata, poreza i doprinosa.

Lokalni zvaničnici često negiraju odgovornost za uočene propuste. Takav slučaj desio se sa gradonačelnikom Niša, drugog po veličini grada u Srbiji. Državna revizorska institucija ustanovila je da je više od 1,1 milijarde dinara iz gradskog budžeta Niša potrošeno suprotno Zakonu o javnim nabavkama, što je gotovo petina budžeta¹⁰⁸. Gradonačelnik, takođe funkcioner vladajuće partije, tvrdio je da navodi DRI nisu tačni, da revizor nije želeo da prihvati obrazloženja stručnih službi, a da su sporne javne nabavke sprovedene „u skladu sa mišljenjem ministarstava“¹⁰⁹.

U lokalnoj samoupravi, kao i u celoj Srbiji, ne postoji poseban sistem zaštite uzbunjivača. Nisu zabeleženi slučajevi da su zaposleni u lokalnoj administraciji delovali kao uzbunjivači. U malim sredinama ljudi se teže odlučuju da ukažu na nepravilnosti - moć grupe ljudi presudna je za život mnogih, nema posla i zaposleni u lokalnoj administraciji su prinuđeni da čute¹¹⁰.

104 Analiza potreba Republike Srbije u borbi protiv korupcije

105 Ocena Miloša Mojsilovića iz Sektora za prevenciju Agencija za borbu protiv korupcije

106 <http://SAI.rs/cir/revizije-o-reviziji/poslednji-revizorski-izvesta.html>

107 <http://dri.rs/cir/revizije-o-reviziji/poslednji-revizorski-izvesta.html>

108 <http://SAI.rs/images/pdf/revizija2011/izv-ni2010.pdf>

109 <http://www.juznevesti.com/Drushtvo/Simonovic-tendenciozan-izvestaj-DRI.sr.html>

110 Navodi generalnog sekretara SKGO Đorđa Staničića, intervju za potrebe analize

Integritet (propisi)

U kojoj meri postoje mehanizmi koji obezbeđuju integritet organa LS?

Ocena: 75

Antikorupcijske odredbe, posebno one u vezi sa sukobom interesa, koje se odnose na lokalne funkcionere nalaze se u Zakonu o lokalnoj samoupravi, Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije i u Etičkom kodeksu ponašanja funkcionera lokalne samouprave.

Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje¹¹¹ da „odbornik ne može biti zaposleni u opštinskoj upravi i lice koje imenuje, odnosno postavlja skupština opštine“ i navodi da propisi kojima se uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, ne isključuju primenu odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi o poslovima koji su nespojivi sa funkcijom odbornika skupštine opštine¹¹².

Propis kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije i on se primenjuje na sve funkcionere u Srbiji – izabrane, imenovane i postavljene. U opštinama i gradovima to su odbornici, načelnici opštinskih/gradskih uprava, članovi veća, predsednici opština/gradonačelnici i njihovi zamenici, članovi upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća i direktori preduzeća i ustanova u nadležnosti lokalne samouprave¹¹³.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije propisuje da funkcioner ne može da obavlja drugi posao ili delatnost za vreme vršenja javne funkcije koja zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad¹¹⁴. Funkcioner je dužan da u roku od 30 dana od izbora, postavljenja ili imenovanja, prenese svoja upravljačka prava u privrednom društvu koje kontroliše i da o tome obavesti Agenciju.. Funkcioner kome je prestala javna funkcija, dve godine po prestanku funkcije ne može da zasnuje radni odnos, odnosno poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnosti u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, osim po dobijenoj saglasnosti od Agencije¹¹⁵.

Nisu propisana posebna ograničenja ili obaveze snimanja sastanaka sa predstavnicima pravnih lica koji bi mogli da imaju interes da angažuju javne funkcionere nakon prestanka funkcije. Ne postoji zakon koji posebno reguliše lobiranje niti odredbi drugih zakona koje bi mogle da se primene na ovu oblast.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije reguliše i poklone (uključujući dobra i usluge). Na osnovu odredbi Zakona, funkcioner ne sme da primi poklon u vezi s vršenjem javne funkcije, izuzev protokolarnog ili prigodnog poklona, ali ni tada ako je u novcu i hartijama od vrednosti. Svi pokloni moraju da budu evidentirani, a državni organi imaju obavezu da kopiju evidencije poklona za prethodnu kalendarsku godinu dostave Agenciji, koje ih objavljuje na svom sajtu. Funkcioner ne sme da zadrži prigodni poklon čija vrednost prelazi 5 posto prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji (oko 20 USD)¹¹⁶.

Za kršenje odredbi Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije predviđene su kazne u rasponu od javne opomene do preporuke za razrešenje i prekršajne kazne¹¹⁷.

Etički kodeks sadrži odredbe koje su definisane i Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, pa tako propisuje da „funkcioner lokalne samouprave neće vršiti svoje dužnosti, odnosno koristiti

111 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 30

112 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 30

113 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 2

114 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 30

115 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, čl. 31, 35 i 36

116 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 39, 40

117 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 51, 74

ovlašćenja svog položaja u cilju ostvarivanja svojih ličnih ili grupnih interesa”, da će “izbegavati svaki oblik ponašanja koji bi mogao da dovede do davanja prednosti privatnim interesima nad javnim, čak i ako takvo ponašanje nije formalno zabranjeno”, da će se “pridržavati svih važećih propisa koji predviđaju obavezu davanja podataka o imovinskom stanju”, da će “poštovati zakonska ograničenja u pogledu obavljanja više javnih funkcija istovremeno” i „izbegavati obavljanje drugih javnih funkcija, odnosno delatnosti koje ga ometaju u obavljanju njegovih dužnosti”¹¹⁸.

Kodeks takođe, propisuje da će se funkcioner lokalne samouprave “u obavljanju funkcije uzdržati od bilo kakvog ponašanja koje bi, po važećem međunarodnom ili domaćem krivičnom pravu, moglo da se okarakterise kao aktivno ili pasivno podmićivanje” i da će se “aktivno angažovati u otkrivanju i borbi protiv svih oblika korupcije u lokalnoj zajednici”¹¹⁹.

“Funkcioner lokalne samouprave neće tražiti, primiti, odnosno dozvoliti drugom licu da u njegovu ime ili u njegovu korist primi, niti davati poklon, uslugu, gostoprimstvo ili bilo kakvu drugu vrstu koristi u vezi sa vršenjem funkcije, osim prigodnih i protokolarnih poklona minimalne vrednosti”, propisano je Kodeksom¹²⁰.

Etički kodeks sadrži i odredbu o pantoflaži (revolving doors) u kojoj se navodi da “funkcioner lokalne samouprave neće preduzimati aktivnosti prema organizacijama i preduzećima nad kojima vrši nadzor, sa kojima su uspostavljeni ugovorni odnosi ili koji su osnovani za vreme njegovog mandata, kako bi sebi ili drugome obezbedio lične i profesionalne privilegije po prestanku obavljanja funkcije”¹²¹.

Pravila za kršenje odredbi o sukobu interesa su definisana u Zakonu, lokalni funkcioneri mogu biti kažnjeni, a ukoliko postoje elementi krivične odgovornosti (npr. za zloupotrebu položaja) kazna može biti i zatvorska. Ne postoje predviđene sankcije za kršenje Etičkog kodeksa, a o sprovođenju Kodeksa trebalo bi da brinu radna tela formirana posebno u tu svrhu u svakoj jedinici lokalne samouprave koja je usvojila Kodeks. Nekoliko gradova i opština usvojilo je pravila na osnovu kojih Savet za praćenje primene Etičkog kodeksa može da izrekne „kvazi sankcije“ (npr. upozorenje ili preporuku za razrešenje funkcionera)¹²².

Za javne nabavke na nivou lokalne samouprave primenjuje se Zakon o javnim nabavkama, koji ne pravi razliku u odnosu na veličinu i kapacitet naručioca. To znači da je limit za male nabavke, koje se sprovode po manje transparentnoj proceduri, isti za ministarstva i najveća javna preduzeća na nivou države i za najmanje opštine i njihova javna preduzeća i ustanove¹²³. Ni na lokalnom nivou, kao ni na centralnom, ne postoje posebna pravila koja bi obezbeđivala integritet i etičko postupanje službenika koji planiraju, sprovode i kontrolišu javne nabavke¹²⁴.

Integritet (praksa)

U kojoj meri je integritet lokalnih funkcionera obezbeđen u praksi?

Ocena: 25

U 2010. godini, na početku primene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji je uveo stroža pravila o sukobu interesa i dvostrukim funkcijama, bilo je evidentno da ne postoji politička volja da se Zakon primenjuje striktno. Jedan od najvećih kamena spoticanja bile su dvostruke

118 Etički kodeks ponašanja lokalnih funkcionera u Srbiji, član 7-9

119 Etički kodeks ponašanja lokalnih funkcionera u Srbiji, član 16

120 Etički kodeks ponašanja lokalnih funkcionera u Srbiji, član 17

121 Etički kodeks ponašanja lokalnih funkcionera u Srbiji, član 24

122 <http://www.skupstinans.rs/latinica/radna-tela/71-savet-za-pracenje-primene-etickog-kodeksa>

123 Zakon o javnim nabavkama

124 Istraživanje TS

funkcije predsednika opština i gradonačelnika koji su istovremeno bili poslanici u parlamentu Srbije ili Vojvodine, što je po Zakonu nedozvoljeno jer predstavlja istovremeno obavljanje funkcije u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti¹²⁵.

Tako je u skupštini pokrajine Vojvodine bilo 18 poslanika koji su istovremeno predsednici opština ili gradonačelnici, a u Skupštini Srbije šest poslanika koji su gradonačelnici odnosno zamenici gradonačelnika¹²⁶. Skupština Vojvodina pokušala je da sačuva dvostruke funkcije usvajanjem odluke o sukobu interesa koja je tu oblast uredila na gotovo identičan način kao i Zakon ali je u prelaznoj odredbi ostavila mogućnost da se do isteka mandata zadrže dvostruke funkcije¹²⁷. Nakon što je Agencija za borbu protiv korupcije odbila da prihvati tu odluku kao merodavnu, u Skupštini Srbije su usvojene izmene Zakona po kojima je omogućeno da svi predsednici opština zadrže duple funkcije do isteka mandata¹²⁸. Agencija je pred Ustavnim sudom pokrenula postupak za ocenu ustavnosti izmenjenih odredbi, a sud je odluku doneo tek nakon godinu dana, u julu 2011. godine¹²⁹. Pojedini lokalni funkcioneri i posle toga su se opirali, pokušavajući da zadrže dvostruke funkcije, a upadljiv je bio primer gradonačelnika Kragujevca čiji je pravni tim utvrdio da „lokalna samouprava nije deo državne vlasti nego civilnog sektora, pa otuda gradonačelnici ili predsednici opština nisu državni funkcioneri”¹³⁰.

Zadržavanjem višestrukih funkcija predsednici opština kršili su i Etički kodeks, dokument koji su usvojile gotovo sve opštine i gradovi u Srbiji – 145 od 168¹³¹. Ne postoje, međutim bilo kakve sankcije za kršenje etičkog kodeksa, a u samo 31 lokalnoj samoupravi formirano je radno telo koje prati sprovođenje odnosno kršenje Kodeksa¹³².

Kršenje propisa o javnim nabavkama prisutno je u lokalnoj samoupravi jednako kao i u ostalim subjektima koji raspolažu javnim novcem. U izveštajima revizora o revizijama finansijskih izveštaja 11 opština i gradova u 2010. godini¹³³ ukazuje se na desetine slučajeva kršenja propisa. Jedan od najčešćih slučajeva je raspisivanje javnih nabavki po netransparentnim procedurama kada za to ne postoje uslovi – sprovođenje malih nabavki iako je vrednost nabavke iznad limita koji to dozvoljava ili razbijanje nabavke na više partija kako bi se sproveda kao postupak male nabavke¹³⁴. Karakterističan je slučaj grada Jagodine koji je za kupovinu turističkih aranžmana (boravak učenika na letovanju o trošku lokalne samouprave) sproveo 12 postupaka malih nabavki za 12 grupa koje su u različitim terminima putovali na more. Sve je kupljeno od istog ponuđača, kroz netransparentan postupak, odnosno direktnim pozivanjem tri ponuđača po izboru naručioca da podnesu ponude¹³⁵. Revizori su ukazali i na veoma ozbiljne prekršaje koji povlače krivičnu odgovornost po Zakonu o budžetskom sistemu, kao što je sprovođenje javne nabavke iako za to ne postoji novac obezbeđen u budžetu. Među prekršajima i propustima su pokretanje postupka nabavke pre formiranja komisija za javne nabavke, nepostojanje uslova da osobe koje se bave tim poslovima imaju sertifikat za javne nabavke ili nepostojanje podataka da su kupljene usluge ili roba do kraja isporučeni¹³⁶.

125 <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/90-101277/vojoanski-poslanici-cekaju-skupstinu-srbije>.

126 Podaci Agencije za borbu protiv korupcije

127 <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/182949/Dve-fotelje-hoce-da-zadrzi--1500-funkcionera>

128 <http://www.vesti.rs/Vesti/Usvojene-izmene-Zakona-o-Agenciji-uz-Batichev-amandman.html>

129 <http://www.novimagazin.rs/vesti/vise-javnih-funkcija-za-poslanike-i-odbornike--neustavno>

130 <http://www.novimagazin.rs/vesti/gradonacelnik-se-proglasio-civilnim-sektorom>

131 <http://www.skgo.org/projects/details/13>

132 Podaci SKGO

133 <http://dri.rs/cir/revizije-o-reviziji/poslednji-revizorski-izvesta.html>

134 Istraživanje izveštaja DRI, <http://SAI.rs/cir/revizije-o-reviziji/poslednji-revizorski-izvesta.html>

135 <http://SAI.rs/images/pdf/revizija2011/izv-ja2010.pdf>

136 <http://SAI.rs/images/pdf/revizija2011/izv-ja2010.pdf>

ULOGA

Lokalna administracija (propisi i praksa)

U kojoj meri su organi lokalne samouprave/funkcioneri posvećeni i angažovani na dobrom upravljanju lokalnom administracijom?

Ocena: 25

U opštinama je počeo rad na uvođenju principa dobrog upravljanja, otvaranja opštinskih uslužnih centara, biznis inkubatora, pojednostavljivanja rada i efikasnijeg odnosa sa građanima i privredom – princip „jedan šalter“ za privredu, odnosno elektronskih usluga za građane¹³⁷. Najčešće, međutim, nije reč o svesti sazreloj unutar same lokalne samouprave o potrebi unapređenja rada, već o prihvatanju podsticaja koji dolaze od međunarodnih organizacija ili međunarodnih i lokalnih nevladinih organizacija¹³⁸.

U lokalnoj samoupravi ne postoji sistem podsticaja službenicima koji rade na transparentan, odgovoran način.¹³⁹ Zakon o državnim službenicima iz 2005. godine koji sadrži antikorupcijske odredbe, odredbe o sukobu interesa i detaljno razrađene odredbe o ocenjivanju i napredovanju u službi, ne primenjuje se na lokalne službenike. Na njih se primenjuje Zakon o radnim odnosima u državnim organima iz 1991. godine, a usvajanje Zakona o lokalnim službenicima i platama u lokalnim organima je više puta najavljivano, ali nije realizovano. Na donošenju tog propisa, koji bi sadržao i sistem podsticaja za napredovanje, nagrađivanje i edukaciju, insistira i Stalna konferencija gradova i opština¹⁴⁰.

Zakon o radnim odnosima u državnim organima propisuje napredovanje na osnovu ocenjivanja, ali ostavlja da vrste ocena i postupak ocenjivanja utvrđuje Vlada¹⁴¹. To u praksi često otvara mogućnost napredovanja na osnovu partijske pripadnosti¹⁴². I sama radna i rukovodeća mesta u javnom sektoru, posebno u javnim preduzećima, tretiraju se kao „partijski postizborni plen“ i služe za zadovoljenje partijskih aktivista, odnosno kao „izraz zahvalnosti partije za angažovanje tokom predizborne kampanje“¹⁴³.

Postavljanje partijskih rukovodilaca u lokalnim javnim preduzećima je izraženije nego na republičkom nivou (gde je identifikovano kao ozbiljan problem). U lokalnim sredinama nema medija koji mogu slobodno da otvore te teme, nema kritičke javnosti, tako da lokalni političari po volji smenjuju i postavljaju kadrove i zapošljavaju ljude¹⁴⁴. Pri tome je pojam kontrole rada lokalne administracije poprimio negativno značenje – ne kontroliše se učinak, planovi, delovanje, već se kontroliše kao partijska svojina¹⁴⁵.

Političari se često direktno mešaju u rad lokalne administracije. Iako se Zakonom o lokalnoj samoupravi jasno definiše šta je čija nadležnost - šta rade predsednik, veće, opštinska uprava, političari (predsednici, članovi veća) se mešaju u posao uprave, insistiraju na donošenju pojedinačnih akata ili odluka, umesto da stvore uslove da uprava, na čelu sa načelnikom uprave sprovodi Zakon¹⁴⁶.

137 Miloš Mojsilović iz Sektora za prevenciju Agencija za borbu protiv korupcije, intervju za potrebe analize

138 Ocena Miloša Mojsilovića iz Sektora za prevenciju, Agencija za borbu protiv korupcije, intervju za potrebe analize

139 Miloš Mojsilović iz Sektora za prevenciju Agencija za borbu protiv korupcije, intervju za potrebe analize i Generalni sekretar SKGO Đorđe Staničić, intervju za potrebe analize

140 Generalni sekretar SKGOm, Đorđe Staničić, intervju za potrebe analize

141 http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_radnim_odnosima_u_drzavnim_organima.html

142 Navodi predsednika jedne parlamentarne stranke, intervju za potrebe analize

143 Navodi predsednika jedne parlamentarne stranke, intervju za potrebe analize

144 Miloš Mojsilović iz Sektora za prevenciju Agencija za borbu protiv korupcije, intervju za potrebe analize

145 Miloš Mojsilović iz Sektora za prevenciju Agencija za borbu protiv korupcije, intervju za potrebe analize

146 Generalni sekretar SKGO Đorđe Staničić, intervju za potrebe analize

Inače, Etički kodeks ponašanja funkcionera lokalne samouprave, propisuje da „funkcioner lokalne samouprave mora nastojati da obezbedi da se uloga i zadaci zaposlenih u službi ostvaruju u potpunosti“, te da će „preduzimati i podsticati mere i aktivnosti koje doprinose unapređenju funkcionisanja službi ili odeljenja za čiji rad je odgovoran i za motivaciju zaposlenih koji taj rad obavljaju”¹⁴⁷.

Nema podataka da je protiv bilo kog lokalnog funkcionera pokrenut postupak pred radnim telom nadležnim za nadgledanje sprovođenja Etičkog kodeksa jer nije preduzimao mere „za motivaciju zaposlenih”¹⁴⁸.

Bilo je obrnutih slučajeva – razrešenja, bez obrazloženja, službenika koji su tvrdili da su radili kvalitetno i da su tokom rada ispitivali moguće slučajeve zloupotreba. Tako je krajem 2008. godine smenjen direktor Agencije za budžetsku reviziju Grada Beograda. On je tvrdio da je smenjen kada je počeo „ozbiljnu kontrolu“ poslovanja nekoliko velikih budžetskih korisnika¹⁴⁹. Prethodno je utvrdio nepravilnosti u radu nekoliko gradskih preduzeća, a na osnovu izveštaja Agencije na čijem je čelu bio, gradska sekretarka za zdravstvo je pokrenula postupak za smenu direktorke jedne zdravstvene ustanove čiji je osnivač Grad Beograd. Taj slučaj ozbiljno je uzdrmao vladajuću koaliciju u Beogradu, a na kraju je gradska sekretarka bila prisiljena da podnese ostavku¹⁵⁰. Na mesto smenjenog direktora postavljena je bivša direktorka gradske uprave za investicije, preko koje je trošen veliki deo budžeta, pa će sa nove funkcije kontrolisati svoj rad na prethodnoj funkciji¹⁵¹. Naredne godine nije bilo moguće dobiti podatke o radu Agencije za budžetsku inspekciju¹⁵².

Borba protiv korupcije

U kojoj meri organi lokalne samouprave/funkcioneri postavljaju kao prioritetna pitanja javne odgovornosti i borbe protiv korupcije u zemlji?

Ocena: 50

Lokalnoj samoupravi borba protiv korupcije nije među prioritetima i doživljavaju je kao nešto što je zadatak centralnih vlasti, posebno tužilaštva, policije, Agencije za borbu protiv korupcije¹⁵³. U drugoj godini primene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, ipak je primetno da su javni funkcioneri na lokalnom nivou počeli da ispunjavaju obaveze, iako ne u procentu kao na republičkom nivou¹⁵⁴. Tako je tokom 2010. i 2011. godine na sastancima koje je Agencija organizovala povodom sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije zabeležen nezadovoljavajući odziv predstavnika lokalnih vlasti – 128 predstavnika iz 98 organa LS. Tako je i u sprovođenju obaveze lokalne samouprave po Strategiji, veliki deo obaveza urađen ne zbog toga što su lokalne samouprave pratile Strategiju i Akcioni plan, već na osnovu drugih zakona i dokumenata¹⁵⁵. O ispunjavanju obaveza iz Strategije, Agenciju su izvestila samo 72 organa¹⁵⁶.

U nekoliko opština zaživele su antikorupcijske inicijative koje je inicirala nevladina organizacija BI-RODI – usvojeni su Lokalni planovi za borbu protiv korupcije i formirani Lokalni antikorupcijski forumi. Tokom 2011. godine formirani su u Kragujevcu, Zrenjaninu, Požegi i Nišu, a proces izrade lokalnih planova za borbu protiv korupcije je nastavljen u još 9 gradova i opština u Srbiji¹⁵⁷.

147 Etički kodeks ponašanja lokalnih funkcionera u Srbiji, član 23

148 Podaci SKGO

149 <http://www.blic.rs/Vesti/Beograd/62131/Osnovao-instituciju-pa-ga-razresili>

150 <http://www.blic.rs/Vesti/Beograd/62131/Osnovao-instituciju-pa-ga-razresili>

151 <http://www.blic.rs/Vesti/Beograd/62270/Nezakonito-sam-smenjen>

152 <http://vesti.krstarica.com/vesti-dana/tajni-rad-budžetskih-revizora>

153 Miloš Mojsilović, Sektor za prevenciju, Agencija za borbu protiv korupcije

154 Podaci Agencije i intervju za potrebe analize – Miloš Mojsilović, Sektor za prevenciju Agencija za borbu protiv korupcije

155 Dragana Granić iz Odseka za strategiju Agencije za borbu protiv korupcije, na konferenciji Antikorupcijski mehanizmi u lokalnim samoupravama, 30. juna 2011. godine

156 Dragana Granić iz Odseka za strategiju Agencije za borbu protiv korupcije, na konferenciji Antikorupcijski mehanizmi u lokalnim samoupravama, 30. juna 2011. godine

157 Intervju sa Zoranom Gavrilovićem, NVO *Birodi*

Lokalni planovi, pored ostalog, predviđaju izradu godišnjeg izveštaja o stanju antikorupcije, organizovanje građanske debate o nacrtima predloga odluka organa lokalne samouprave i ustanova koje se finansiraju iz lokalnog budžeta, monitoring i evaluaciju dodeljenih donacija i sponzorstva iz budžeta lokalne samouprave i korisnika budžeta lokalne samouprave, javni prikaz izvršenja budžeta lokalne samouprave, zaštitu prava uzbunjivača (duvača u pištaljke)¹⁵⁸.

Međutim, prvi problemi javili su se kada su Lokalni antikorupcijski forumi počeli da kritikuju gradske vlasti¹⁵⁹. Nakon što je LAF u Nišu izdao saopštenje u kojem navodi da „očekuje profesionalno i nepristrasno reagovanje nadležnih državnih organa, pre svega MUP-a i tužilaštva“ povodom nalaza Državne revizorske institucije o načinu trošenja gradskog budžeta za 2010, lokalni gradonačelnik je izjavio da LAF u stvari nije formiran, a potom i raspisao konkurs za izbor članova Foruma¹⁶⁰.

Saradnja lokalnih vlasti i nevladinog sektora (Koalicija za nadzor javnih finansija)¹⁶¹ uspostavljena je u još nekoliko gradova i opština na sprovođenju projekta građanskog nadzora javnih finansija (Prokuplje, Pirot, Užice, Knjaževac, Loznica, Majdanpek, Novi Sad, Kraljevo, Beograd).

Od 31 radnog tela za nadzor nad sprovođenjem Etičkog kodeksa, neki su bili aktivniji u oblasti borbe protiv korupcije. To uključuje primere Kovina (registar javnih funkcionera), Vrnjačke Banje (nadgledanje javnih nabavki i privatizacije), Lazarevca (objavljivanje informacija o zloupotrebama u „Kolubari“), Vranje (aktivnosti na prikupljanju pritužbi građana), Zrenjanin (problemi privatizacije) i nekoliko drugih¹⁶².

158 Intervju sa Zoranom Gavrilovićem, NVO *Birodi*

159 Intervju sa Zoranom Gavrilovićem, NVO *Birodi*

160 <http://www.juznevesti.com/Istrazujemo/lpak-raspisan-konkurs-za-LAF.sr.html>

161 <http://www.nadzor.org.rs/>

162 Intervju sa članovima radnih tela, 2010 i 2011

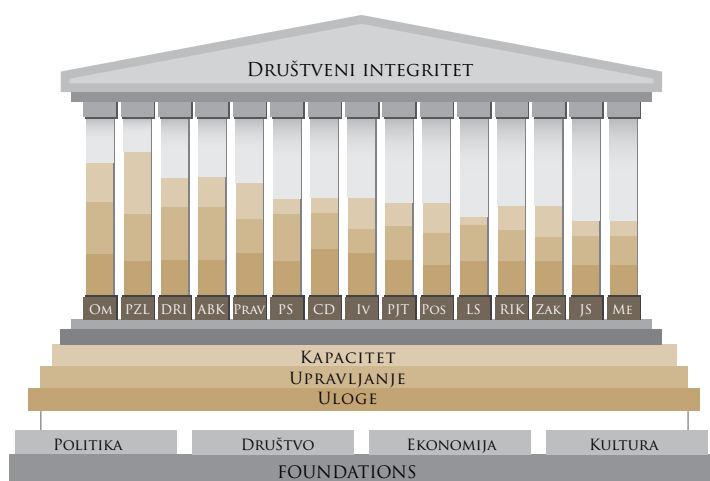
LOKALNA SAMOUPRAVA

Ključni nalazi i preporuke

Lokalna samouprava je snažno politizovana i podložna uticaju političkih partija. Ne postoje propisi o sukobu interesa za službenike lokalne samouprave. Javne rasprave o propisima su retke, čak i u slučaju budžeta najčešće je reč o zadovoljenju forme a lokalni funkcioneri ne obrazlažu svoje odluke. Mehanizmi kontrole budžeta su nerazvijeni. Neki gradovi i opštine imaju lokalno zasnovane inicijative za borbu protiv korupcije, često uz podršku Stalne konferencije gradova i opština.

1. Usvojiti zakon koji bi uredio prava i obaveze zaposlenih u lokalnoj administraciji i plate zaposlenih u lokalnoj samoupravi;
2. Uskladiti kriterijume za određivanje visine iznosa transfera lokalnim samoupravama iz republičkog budžeta sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, umesto sa Zakonom o ravnomernom regionalnom razvoju;
3. Uvesti transparentne modele nagrađivanja i stimulisanja zaposlenih u lokalnoj samoupravi na osnovu rezultata njihovog rada;
4. Obezbediti depolitizaciju lokalne administracije i napuštanje prakse da se načelnici lokalnih uprava menjaju nakon izbora, kao deo političkih promena;
5. Obezbediti depolitizaciju imenovanja rukovodilaca lokalnih javnih komunalnih preduzeća;
6. Izmenama statuta lokalnih samouprava obezbediti organizovanje javnih rasprava pre nego što lokalna skupština i veće usvoje važne odluke, uz preciziranje obaveznih elemenata javne rasprave i postupka u kojem će se voditi;
7. Povećati javnost rada lokalnih samouprava uvođenjem obaveze objavljivanja svih odluka skupštine grada ili opštine i gradskog ili opštinskog veća, objavljivanja svih informacija o javnim nabavkama, i omogućavanjem upućivanja predstavki i pritužbi putem interneta.

VIII ZAKLJUČAK



OM	Ombudsman	IV	Izvršna vlast
PZL	Poverenik za pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti	PJT	Policija i javno tužilaštvo
DRI	Državna revizorska institucija	POS	Poslovni sektor
ABK	Agencija za borbu protiv korupcije	LS	Lokalna samouprava
PRAV	Pravosuđe	RIK	Republička izborna komisija
PS	Političke stranke	ZAK	Zakonodavna vlast
CD	Civilno društvo	JS	Javni sektor
		ME	Mediji

Stubovi	Ocena		Ocena
Ombudsman (Zaštitnik građana)	75	Kapacitet	67
		Upravljanje	83
		Uloga	63
Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	73	Kapacitet	56
		Upravljanje	75
		Uloga	100
Državna revizorska institucija	69	Kapacitet	58
		Upravljanje	83
		Uloga	50
Agencija za borbu protiv korupcije	60	Kapacitet	69
		Upravljanje	54
		Uloga	58
Pravosuđe	60	Kapacitet	56
		Upravljanje	75
		Uloga	25
Političke partije	58	Kapacitet	75
		Upravljanje	58
		Uloga	25
Civilno društvo	53	Kapacitet	69
		Upravljanje	38
		Uloga	50
Izvršna vlast	52	Kapacitet	58
		Upravljanje	54
		Uloga	38
Organi gonjenja (policija i tužilaštvo)	50	Kapacitet	50
		Upravljanje	50
		Uloga	50
Poslovni sektor	50	Kapacitet	56
		Upravljanje	58
		Uloga	13
Lokalna samouprava	50	Kapacitet	56
		Upravljanje	50
		Uloga	38
Republička izborna komisija	48	Kapacitet	50
		Upravljanje	50
		Uloga	38
Zakonodavna vlast	46	Kapacitet	56
		Upravljanje	38
		Uloga	50
Javni sektor	42	Kapacitet	50
		Upravljanje	46
		Uloga	25
Mediji	42	Kapacitet	50
		Upravljanje	46
		Uloga	25

Sistem društvenog integriteta Srbije u celosti je srednje snage sa uočljivom neravnotežom između nezavisnih institucija na jednoj strani i izvršne vlasti, zakonodavne vlasti i političkih partija na drugoj.

Zakonodavna vlast u praksi ne koristi nezavisnost i kontrolne mehanizme koje joj propisi dodeljuju, deluje gotovo isključivo na inicijativu vlade. Izveštaji nezavisnih tela se formalno razmatraju ali parlament ne prati sprovođenje njihovih preporuka. Tesnu vladajuću većinu čini 16 partija, što parlament čini ranjivim na političke ucene.

Izvršna vlast je pod senkom predsednika Republike, ujedno i predsednika stranke koja čini okosnicu Vlade. Proces donošenja odluka Vlade nije dovoljno transparentan i zavisi od dogovora lidera vladajućih stranaka. Vlada nije efikasna u nadzoru javnih preduzeća za koja je nadležna.

Nezavisnost **pravosuđa** ozbiljno je ugrožena reizborom („prvim izborom“) u kojem je prestala funkcija više od 800 sudija, pri čemu propisani kriterijumi nisu primenjeni na transparentan način. Nezavisnost je ugrožena i izmenama zakona kojim je naloženo preispitivanje odluka o neizabranim sudijama, ali ostavljena mogućnost da se razreše i sudije koje su izabrane u prethodnom procesu. Postupanja u slučajevima korupcije je izuzetno sporo, a sistem odgovornosti i vrednovanja rada sudija još nije uspostavljen.

Javni sektor je politizovan iako postoje formalne norme koje bi to trebalo da spreče. Postavljenja službenika na položaje, zapošljavanje i napredovanje je često povezano sa stranačkom pripadnošću. Nema kvalitetne zaštite uzbunjivača, javne rasprave o propisima su izuzetak, a kršenje odredbi o javnim nabavkama je česta pojava.

Policija, kao deo stuba **organi gonjenja**, ima posebnu službu za borbu protiv korupcije, ali ona nema dovoljno ljudstva imajući u vidu obim korupcije. Prilikom gonjenja korupcije u „osetljivim“ slučajevima ima snažnih indicija da se na policiju vrši politički uticaj. Sistem unutrašnje kontrole policije postoji, ali uz brojne manjkavosti. Tužilaštvo je, poput sudstva, prošlo kroz reizbor, čime je ugrožena samostalnost i dodatno podstaknuta „autocenzura“ u radu.

Republička izborna komisija nije nezavisno telo već organ koji čine predstavnici partija. I pored toga ono, zahvaljujući međustranačkoj kontroli, obezbeđuje održavanje slobodnih i poštenih izbora. Rad RIK je transparentan.

Ombudsman (Zaštitnik građana) deluje nezavisno od izvršne vlasti, radi transparentno, angažovan je na prevenciji korupcije kroz podsticanje dobre uprave, a najveći problem je nedostatak kapaciteta i nerešen problem trajnog smeštaja.

Državna revizorska institucija ni posle tri godine rada nema rešen problem trajnog smeštaja, nema dovoljno ljudi i zbog toga u ograničenom obimu vrši reviziju završnih računa budžeta i finansijskih izveštaja budžetskih korisnika. Dosadašnje revizije nisu uključivale najznačajniji vid kontrole – proveru svrsishodnosti trošenja novca, a revizije i godišnji izveštaji ne uključuju sistem-ske preporuke za unapređenje rada u oblastima kojima se DRI bavi.

Agencija za borbu protiv korupcije je počela da radi 2010. godine i na samom početku se suočila sa političkom opstrukcijom i otporom primenama odredbi o sukobu interesa i „duplim funkcijama“, nakon čega je usledila promena zakona, koja je posle godinu dana poništena odlukom Ustavnog suda. U nekim oblastima delovanje Agencije je sporo zbog nedostatka ljudskih resursa. Broj slučajeva u kojima su utvrđene povrede zakona je mali.

Politička partije su formalno demokratski ustrojene ali u praksi sve odluke donose predsednik i uzak krug ljudi koji ga okružuju. Sve partije krše propise o finansiranju kampanje. Klijentistički pristup i tajno lobiranje su redovne pojave.

Mediji su pod snažnim uticajem političkih i ekonomskih centara moći, odnosno oglašivača koji su, s druge strane, interesno povezani sa političkim centrima moći. Istraživačko novinarstvo nije

razvijeno, a tekstovi o korupciji često nastaju kao rezultat političkih obračuna raznih struja u vlasti, a ne kao plod novinarskog istraživanja.

Organizacije **civilnog društva** su izuzetno brojne i procedure za njihovo registrovanje su jednostavne, ali je mali broj organizacija koje imaju odgovarajuće kapacitete i koje se ozbiljno i sistematično bave oblastima reforme javnih politika i korupcijom. Sistem finansiranja OCD iz javnih izvora nije do kraja uređen i ostavlja prostor za uticaj vlasti na rad OCD.

Privredne subjekte je lako registrovati i pokrenuti, ali postoje problemi sa sudskom zaštitom kroz izvršni postupak i sa naplatom potraživanja. Država se meša u funkcionisanje tržišta i svojim merama narušava konkurenciju. Antikorupcijsko angažovanje poslovnog sektora je veoma ograničeno, kompanije pristaju na korupciju, a saradnja sa civilnim sektorom u borbi protiv korupcije praktično ne postoji.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je i pored nedovoljnih resursa, bitno doprineo ostvarivanju prava na pristup informacijama i promociji transparentnosti u radu državnih organa.

Lokalna samouprava je snažno politizovana i podložna uticaju političkih partija. Ne postoje propisi o sukobu interesa za službenike lokalne samouprave. Javne rasprave o propisima su retke, čak i u slučaju budžeta najčešće je reč o zadovoljenju forme a lokalni funkcioneri ne obrazlažu svoje odluke.

PREPORUKE

Najvažnije preporuke za ceo sistem društvenog integriteta su:

1. suzbijanje političke korupcije, posebno kroz povećanje transparentnosti procesa donošenja odluka izvršnih vlasti i organa, ograničavanje diskrecionih ovlašćenja pri raspolaganju javnim resursima, kontrolisanje finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja i ograničavanje regulatornih i finansijskih intervencija države;
2. depolitizaciju upravljanja u javnom sektoru, posebno u javnim preduzećima, državnoj upravi i lokalnoj administraciji;
3. jačanje nezavisnosti pravosuđa i stvaranje uslova za slobodan rad organa gonjenja;
4. zaštitu uzbunjivača i uvođenje drugih mera radi povećanja broja prijavljenih slučajeva korupcije; proaktivno ispitivanje korupcije, na osnovu otkrivenih slučajeva i dostupnih izveštaja (npr. revizorskih);
5. stavljanje na raspolaganje dovoljno kapaciteta i resursa za rad na nezavisnim državnim organima (DRI, AZBK, Poverenik, Ombudsman) i stvaranje mehanizama po kojima će parlament sprovesti preporuke nezavisnih tela i tako nadzirati vladu i druge organe;
6. regulisanje transparentnosti vlasništva nad medijima i oslobađanje uređivačke politike od uticaja biznisa i politike.

Preporuke za pojedinačne stubove su:

ZAKONODAVNA VLAST

1. Parlament bi trebalo da aktivno prati usklađenost predloga zakona sa Ustavom i pravnim sistemom, kao i sa strateškim dokumentima koje je usvojio, posebno u vezi sa efektima predloženih rešenja na korupciju i borbu protiv korupcije;
2. Treba unaprediti proces izrade i usvajanja zakona: treba razmatrati da li se zakoni mogu primeniti sa predviđenim finansijskim sredstvima, da li je bilo javne rasprave, treba staviti na dnevni red predloge zakona koji dolaze od opozicije i građana;
3. Obezbediti punu primenu pravila o dostupnosti informacija i uvesti praksu objavljivanja dokumenata na sajtu Skupštine (podneti amandmani, transkripti rasprava, biografije kandidata koje skupština bira, izveštaji o kojima parlament raspravlja);
4. Izmeniti Ustav kako bi se ukinuo imunitet narodnih poslanika za kršenje antikorupcijskih zakona, uz očuvanje koncepta da se pritvor ne može odrediti bez odobrenja parlamenta;
5. Izmeniti Poslovnik kako bi se obezbedilo učešće predstavnika zainteresovane javnosti u raspravama pred skupštinskim odborima (u najmanju ruku omogućiti podnošenje predloga u vezi sa predmetom koji odbor razmatra, uz garancije da će članovi odbora biti upoznati sa podnetim predlogom);
6. Urediti lobiranje (uticaj ili pokušaj uticaja na donošenje odluka) u vezi sa donošenjem zakona o drugih odluka Skupštine;
7. Zakon o narodnoj skupštini i Poslovnik treba preciznije da regulišu oblast sukoba interesa narodnih poslanika;

8. Usvojiti Etički kodeks poslanika;
9. Unaprediti praksu razmatranja izveštaja nezavisnih državnih organa na skupštinskim odborima i na plenumu. Kada Narodna skupština usvoji izveštaj koji ukazuje na neophodnost izmene propisa, treba pokrenuti proceduru da izmenu tog propisa. Kada izveštaj ukazuje na propuste Vlade ili drugih organa izvršne vlasti, treba zatražiti da se propusti isprave i inicirati proceduru za utvrđivanje odgovornosti nadležnih (na primer ministra).

IZVRŠNA VLAST

1. Vlada bi trebalo da dostavlja Skupštini detaljan izveštaj o svojim aktivnostima, uključujući izveštaj o sprovođenju obaveza iz Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana i programa u vezi sa borbom protiv korupcije;
2. Zakon o ministarstvima bi, posle javne rasprave i uz širi politički konsenzus, trebalo da odredi broj i strukturu ministarstava i drugih državnih organa, kako bi se izbegle česte promene koje nisu posledica potrebe za efikasnijom državnom administracijom, već za obezbeđivanjem dovoljnog broja ministarskih mesta tokom dogovora o formiranju vlade;
3. Omogućiti uticaj javnosti na proces donošenja budžeta i obezbediti da uticaj planiranih troškova budžeta na ispunjenje zakonom predviđenih obaveza državnih organa i na sprovođenje definisanih prioriteta bude obrazložen;
4. Obezbediti efikasan nadzor ustavnosti i zakonitosti odluka Vlade, izmenama Zakona o Ustavnom sudu i kroz obaveznost objavljivanja zaključaka Vlade koji imaju regulatorni efekat;
5. Propisati pravila o sukobu interesa koja će se primenjivati na savetnike u Vladi i ministarstvima;
6. Urediti lobiranje (pokušaj da se utiče na odlučivanje i izradu propisa), kako bi se smanjio neprikladan vaninstitucionalni uticaj na rad Vlade;
7. Propisati obavezu objavljivanja svih odluka Vlade, izuzev kada je tajnost potrebna radi zaštite preovlađujućeg javnog interesa;
8. Omogućiti da mediji prisustvuju sednicama Vlade i da se objavljuju transkripti sa sednica, izuzev kada se diskutuje o temama koje treba da budu tajne; objavljivati dnevni red sednica Vlade;
9. Objavljivati podatke o kandidatima koje Vlada predlaže, o izabranim, imenovanim i razrešenim osobama, uz obrazloženje tih odluka;
10. Obezbediti veću javnost celokupnog godišnjeg izveštaja o radu Vlade (sačinjenog od izveštaja ministarstava). Izveštaj bi trebalo da sadrži razmatranje ostvarivanja planova i sprovođenje svih zakonskih nadležnosti državnih organa;
11. Objavljivati više podataka o sprovođenju budžeta i finansijskim obavezama države;
12. Precizno definisati kada ministarstva moraju da organizuju javne rasprave pre predlaganja zakona, metode učešća javnosti u raspravi, postupanje sa primljenim predlozima, kako bi se omogućilo svim zainteresovanim da podnesu predloge koji mogu da doprinesu kvalitetu propisa i kako bi svi predlozi bili razmotreni;
13. Uvođenje prakse pozivanja na odgovornost ministara za propuste nastale zbog kašnjenja u ispunjavanju obaveza – npr. probijanje roka za dostavljanje parlamentu budžeta i završnog računa budžeta, nesprovođenje odluka Poverenika, nesprovođenje preporuka Zaštitnika građana, Agencije za borbu protiv korupcije DRI i drugih nezavisnih tela, propuštanje da se

- donesu podzakonska akta, neispunjavanje obaveza iz Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana;
14. Prilikom formiranja nove vlade, odrediti i objaviti prioritete u oblasti borbe protiv korupcije; ovi prioriteti bi trebalo da budu usklađeni sa Strategijom i Akcionim planom;
 15. Redovno, detaljno i transparentno razmatrati rad javnih preduzeća i finansijske planove drugih organizacija koje odobrava Vlada;
 16. Uvođenje prakse da se razmatraju svi izveštaji Saveta za borbu protiv korupcije i rešavaju problemi na koje izveštaji ukazuju. U slučaju neslaganja u vezi sa iznetim podacima ili ocenama, objaviti stav Vlade, ukoliko je Savet objavio svoj izveštaj;
 17. Nastaviti dobru praksu koordinisanja aktivnosti javne administracije u borbi protiv korupcije. Obaveze Vladinog koordinatora moraju biti jasno definisane. Ne sme biti konfuzije u vezi sa ulogom Vladinog koordinatora i ulogom nezavisnih tela (kao što su Agencija za borbu protiv korupcije ili tužilaštvo).

PRAVOSUDE

1. Primeniti pravila o nezavisnosti pravosudnog budžeta;
2. Dovršiti sporna pitanja u vezi sa opštim izborom sudija iz 2009. godine, brzim razmatranjem žalbi, obezbeđivanjem obrazloženja neizabranim sudijama i zakonskim regulisanjem statusa neizabranih sudija do završetka procesa revizije;
3. Odrediti broj sudija u skladu sa potrebama da se u zakonskom ili razumnom roku reše svi slučajevi, uključujući zaostale predmete, kako bi se umanjio rizik od korupcije i plaćanja naknada zbog nedonošenja odluka u razumnom roku;
4. Sprovesti procedure za uspostavljanje sistema odgovornosti sudija za svesno kršenje propisa i za propuste u radu koji su posledica nestručnosti ili neprofesionalnog postupanja;
5. Obezbediti adekvatnu transparentnost u radu sudova, kako prava koja imaju strane u postupku ne bi predstavljala prepreku drugim osobama da ostvare pravo na slobodan pristup informacijama;
6. Uspostaviti portal svih sudova, izdavanje informatora o radu sa propisanim sadržajem, objavljivanje podataka o postupcima koji su u toku, podataka o javnim prodajama koje raspisuju sudovi i svih drugih podataka koji se sada objavljuju na oglasnim tablama sudova;
7. Izmeniti sudski poslovnik, tako da se naglasi odgovornost predsednika suda za planiranje, integritet i sprovođenje antikorupcijskih mera; uvesti obavezu redovnog razmatranja pritužbi, precizirati i obrazložiti kriterijume hitnog postupanja, uvesti kontrolu sprovođenja pravila o slučajnom odabiru sudija;
8. Dovršiti uspostavljanje sistema praćenja toka predmeta preko pretrage baze podataka na internetu, uključiti sve sudove i sve vrste predmeta u tu bazu;
9. Sprovesti analizu postupanja u predmetima u kojima postoji sumnja na krivična dela korupcije, a koji su dugo trajali, te javno objaviti razloge sporog postupanja;
10. Objaviti statistiku o broju presuđenih predmeta povezanih sa korupcijom, sa izvodima iz presuda;
11. Obezbediti pravo na naknadu za žrtve korupcije, u skladu sa Građanskopravnom konvencijom Saveta Evrope, koju je Srbija ratifikovala;
12. Sprovesti specijalizaciju u prekršajnim sudovima za slučajeve kršenja antikorupcijskih zakona.

JAVNI SEKTOR

1. Sprovesti analizu nadležnosti i obavljanja poslova organa državne uprave i drugih organa javnog sektora kako bi se utvrdilo da li im se, i u kojim oblastima, nadležnosti preklapaju, te kako bi se utvrdilo ko će obavljati te poslove ubuduće, te tako javna administracija načinila efikasnijom;
2. Izvršiti funkcionalnu analizu u svim organima državne uprave, kako bi se utvrdile potrebe za ljudskim resursima za izvršavanje zadataka iz nadležnosti tih organa i u skladu sa tim promenila pravila o sistematizaciji;
3. Sprovesti istraživanje o korupciji i povlašćenom položaju prilikom zapošljavanja u javnoj administraciji i javnim službama (na primer korelacija između partijske pripadnosti zaposlenih na nepartijskim položajima sa partijom iz koje je zvaničnik koji je na čelu tog organa odnosno institucije) i, na osnovu tog istraživanja, sprovesti dalje mere;
4. Primeniti propise o sukobu interesa za državne službenike na oblasti koje trenutno nisu pokrivene (podaci o imovini, pantuflaža, posebna pravila pri odlučivanju o nabavkama, rotacija službenika) i periodično proveravati primenu ovih pravila u svim telima državne administracije;
5. Regulisati obavezu svih državnih organa da uspostave internet sajtove, objavljuju određene informacije na tim sajtovima, redovno ih ažuriraju i da budu odgovorni za tačnost i potpunost objavljenih informacija; obezbediti punu primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama u javnoj administraciji;
6. Pravna zaštita uzbunjivača treba da obuhvati ceo javni sektor; podsticati prijavljivanje nepravilnosti od strane građana i organizacija koja prate rad državnih organa;
7. Dovršiti proces postavljenja službenika na položajima preko javnih konkursa (rok istekao 1. januara 2011);
8. Uvesti postupak izbora na javnim konkursima za postavljenje na sve pozicije koje trenutno nisu pokrivene propisima (na primer direktori javnih preduzeća).

Javne nabavke:

1. Unaprediti sistem nadzora u procesima javnih nabavki tako da sve institucije koje imaju određenu ulogu u sistemu imaju i jasnu odgovornost i resurse da ispune svoje zadatke;
2. Standardizovati identifikaciju potreba za nabavkama, kad god je moguće. Postavljanjem standarda izbeći arbitrarno odlučivanje pri određivanju predmeta i količine nabavki za godinu u kojoj se sprovodi nabavka;
3. Obezbediti da bude obavezno obrazlaganje odluke o tome zašto je neka nabavka planirana, zašto je sprovedena primenom nekompetitivnog postupka i kako je procenjena vrednost nabavke;
4. Kontrolisati planiranje budžeta kako bi se sprečilo zaobilaženje propisa o javnim nabavkama kroz druge vrste budžetskih rashoda;
5. Smanjiti arbitrarnost pri propisivanju uslova za ponuđače i kriterijuma za ocenjivanje ponuda, odnosno bodovanje pojedinih elemenata ponude, traženih referenci, dokaza o tehničkim i finansijskim kvalifikacijama i drugih zahteva;
6. Regulisati problematične procedure kao što su postupak pregovaranja i metode prikupljanja podataka o potencijalnim ponuđačima kojima će biti upućen poziv za podnošenje ponuda za nabavke male vrednosti;

7. Isključivanje ili smanjivanje uticaja "ljudskog faktora" u postupcima javnih nabavki, obaveznom primenom elektronskih nabavki i elektronskih licitacija, kad god je izvodljivo;
8. Identifikacija, prijavljivanje i efikasno rešavanje sukoba interesa za sve osobe uključene u proces nabavki;
9. Omogućavanje pokretanja pravnog postupka za zaštitu javnog interesa u postupcima javnih nabavki (uz izuzimanje mera obustave postupka u ovim slučajevima) svakoj zainteresovanoj strani;
10. Detaljno regulisanje u kojim slučajevima se ne mogu menjati ugovori o javnim nabavkama. Umesto dodatnih nekompetitivnih nabavki robe, radova i usluga od istog isporučioaca, primeniti pojednostavljenu proceduru sa pregovaranjem u kojoj bi učestvovali i drugi kvalifikovani ponuđači. Promene ugovorene cene zbog promene uslova na tržištu se mogu dozvoliti samo ako su predviđene tenderskom dokumentacijom;
11. Standardizovati proceduru za proveru ispunjenja ugovora pre izvršenja plaćanja;
12. Ograničenje avansnog plaćanja pre nego što su isporučeni roba, radovi ili usluge;
13. Objavljivanje podataka o ponuđačima koji nisu ispunili ugovore o javnim nabavkama, na način da to bude dostupno svim zainteresovanima;
14. Uvođenje obaveze pokretanja postupka za poništavanje ugovora kada za to postoji osnov;
15. Povećanje broja budžetskih inspektora i uvođenje obaveze da se istraži svaki slučaj u kome bude prijavljeno kršenje propisa o javnim nabavkama.

ORGANI GONJENJA

1. Povećati broj tužilaca i policijskih službenika koji istražuju slučajeve korupcije kako bi se sprovele proaktivne istrage na osnovu utvrđenih obrazaca koruptivnog ponašanja, kada se može pretpostaviti ili kada postoje indikacije da se ti obrasci mogu ponoviti na drugim mestima;
2. Razrešiti sve sporne slučajeve izbora tužilaca iz 2009. godine; obezbediti da postupak bude transparentan a odluke obrazložene;
3. Obezbediti pristup informacijama o radu tužilaca i policije u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama i obezbediti da određene informacije budu dostupne, i bez podnošenja zahteva, na internet stranicama tužilaštava i policije;
4. Na internet sajtovima i u prostorijama tužilaštava i policije postaviti jasna obaveštenja za osobe koje žele da prijave korupciju – šta treba da učine, šta mogu da očekuju tokom postupka, kada mogu da očekuju informaciju o daljem toku postupka;
5. Obavezati policiju i tužilaštvo da postupa po anonimnim prijavama ako su uz njih dostavljeni odgovarajući dokazi;
6. Objavljivati redovan pregled statističkih podataka iz tužilaštva i policije o broju podnetih krivičnih prijavi i podignutih optužnica za krivična dela sa elementom korupcije;
7. Urediti statističke podatke o krivičnim delima korupcije tako da je moguće utvrditi u kojoj oblasti se desila korupcija (zdravstvo, nabavke, pravosuđe i sl);
8. Organizovati ciljanu proveru postojanja korupcije, od strane unutrašnje kontrole, u vezi sa transakcijama i postupcima koji su najrizičniji sa stanovišta korupcije;
9. Obezbediti objavljivanje odluka tužilaštva o odustajanju od krivičnog gonjenja;
10. Obezbediti posebnu kontrolu zaključenih sporazuma o priznanju krivice;

11. Na osnovu iskustva iz primene zaplene imovine i člana 20 UN konvencije protiv korupcije, razmotriti mogućnost uvođenja krivičnog dela “nezakonito bogaćenje” u pravni sistem;
12. Razmotriti mere koje bi najbolje poslužile povećanju broja prijavljenih slučajeva korupcije (oslobađanje odgovornosti učesnika u nedozvoljenim transakcijama, nagrade za uzbunjivače i sl).

REPUBLIČKA IZBORNA KOMISIJA

1. Usvojiti Zakon o nezavisnoj Državnoj izbornoj komisiji, kako je predviđeno strateškim dokumentima;
2. Predvideti posebnu budžetsku liniju za finansiranje RIK-a, radi veće transparentnosti trošenja sredstava i efikasne kontrole;
3. Jasno definisati pravni status RIK-a (skupštinsko telo ili nezavisni organ);
4. Uvesti praksu podnošenja izveštaja o radu RIK-a i praksu da parlament razmatra te izveštaje.

OMBUDSMAN

1. Obezbediti trajne i odgovarajuće prostorije za rad Zaštitnika građana;
2. Povećati broj zaposlenih koji se bave zaštitom građana od lošeg funkcionisanja organa uprave kako bi se ostvarile efikasne procedure po velikom broju žalbi i angažovanju Zaštitnika građana po sopstvenoj inicijativi;
3. Zaštitnik građana treba da predlaže nove zakone i izmene postojećih na osnovu svojih ustavnih ovlašćenja, a imajući u vidu da korupcija predstavlja ozbiljnu pretnju po ljudska prava;
4. Obezbediti punu primenu preporuka i rešavanje problema na koje Zaštitnik građana ukazuje u godišnjim izveštajima;
5. Uvrstiti pravo na dobru upravu među osnovna ljudska prava.

DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

1. Trajno rešiti problem prostorija za rad DRI;
2. Izmenama pravilnika o sistematizaciji DRI povećati broj revizora kako bi se mogle proveriti sve sumnje prijavljene Instituciji;
3. Uključiti reviziju finansiranja političkih partija u obavezni program revizije DRI i utvrditi obim te revizije, tako da se ne preklapa sa kontrolom koju sprovodi Agencija za borbu protiv korupcije, ali na način da su svi bitni aspekti finansiranja partija pokriveni;
4. Što pre uključiti planiranje javnih nabavki u program revizije;
5. Jačati internu reviziju i budžetsku inspekciju, kako bi se DRI fokusirala na pitanje svrsishodnosti javnih rashoda;
6. Uvesti praksu da DRI podnosi prekršajne prijave čim utvrdi prekršaje, odnosno pre nego što podnese izveštaj o reviziji;
7. Uvesti proveru regularnosti i svrsishodnosti javnih nabavki u obavezni program godišnje revizije koju sprovodi DRI;
8. Ustanoviti mehanizam preko kojeg će građani DRI prijavljivati nepravilnosti i utvrditi precizne kriterijume na osnovu kojih DRI sačinjava godišnji plan revizije, uključujući izjašnjenje da li su proverene prijave koje su primljene od građana ili drugih institucija (UJN, Agencija za borbu protiv korupcije).

AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

1. Razmotriti postojeću organizacionu strukturu i plan zapošljavanja u Agenciji u smislu ostvarivanja svih zadataka koje Agencija mora da obavi, posebno u kontekstu obaveza iz novousvojenih propisa (Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Pravilnik o zaštiti uzbunjivača), buduće Strategije za borbu protiv korupcije (u fazi nacрта) i velikog broja propisa relevantnih za borbu protiv korupcije, u kojima Agencija može da inicira izmene;
2. Propisati obavezu predlagačima zakona da traže mišljenje Agencije u vezi sa odredbama koje bi mogle da utiču na korupciju ili borbu protiv korupcije; Agencija bi morala da bude aktivna u davanju mišljenja o propisima i pre uvođenja te obaveze;
3. Objavljivati na internet sajtu Agencije veći broj mišljenja koja su data funkcionerima u vezi sa obavljanjem druge funkcije ili posla, bez iznošenja ličnih podataka;
4. Objavljivati u javnom delu registra imovine i prihoda funkcionera podatke o iznosu štednje;
5. Objavljivati podatke o tome koji izveštaji funkcionera o imovini i prihodima su kontrolisani;
6. Povezati sve javne registre ili delove registara koje vodi Agencija radi lakše pretrage i ukrštanja podataka;
7. Obezbediti, izmenama zakona, odgovornost čelnih ljudi u državnim organima za ispunjavanje obaveza iz Strategije i Akcionog plana;
8. Pokretati prekršajne postupke protiv organa koji nisu dostavili tražene podatke Agenciji i informisati javnost o takvim slučajevima;
9. Objavljivati imena firmi u vlasništvu funkcionera na internet stranici Agencije;
10. Uključiti u plan godišnje provere izveštaja o imovini određeni broj pripadnika organa gonjenja; tu vrstu provere za tužioce i pripadnike policije iz jedinica za suzbijanje organizovanog kriminala organizovati najmanje jednom u dve godine.

POLITIČKE STRANKE

1. Omogućiti efikasnu primenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, usvajanjem podzakonskih akata i stvaranjem uslova za efikasnu kontrolu;
2. U potpunosti Zakon o finansiranju političkih aktivnosti odredbama koje nedostaju i precizirati odredbe koje nisu dovoljno jasne;
3. Propisati posebne obaveze za udruženja koje osnivaju i registruju političke partije;
4. Političke partije treba da se u predizbornim programima više fokusiraju na suzbijanje korupcije kroz systemske mere;
5. S obzirom na to da lobiranje nije zakonski uređeno, političke partije bi trebalo da proaktivno objavljuju informacije o svojim finansijama i pokušajima lobiranja koji bi se mogli povezati sa njihovim istupima odnosno pozicijama koje zauzimaju u parlamentu i u vladi;
6. Političke partije bi trebalo da se uzdrže od uplitanja u javni sektor kroz postavljanje predstavnika partija u javna preduzeća i druge delove javnog sektora;
7. Uvesti mehanizme interne finansijske kontrole u političkim partijama;
8. Novac koje partije dobijaju iz javnih izvora na osnovu broja poslanika u parlamentu bi trebalo da se troši na povećanje kvaliteta rada poslaničkih grupa – izradu predloga zakona i amandmana na predloge zakona drugih predlagača.

MEDIJI

1. Usvojiti zakon koji bi obezbedio transparentnost vlasništva nad medijima;
2. Regulisati sistem direktnog i indirektnog finansiranja medija od strane državnih organa;
3. Pratiti kršenje odredbi Kodeksa novinara koje regulišu pitanja sukoba interesa i sprečavanje korupcije;
4. Usvojiti redakcijske kodekse koji regulišu pitanja poklona, putovanja i sukoba interesa;
5. Podržavati istraživačko novinarstvo i u samim medijima i kroz aktivnosti donatora, kroz medijske projekte;
6. Obučavati novinare u oblasti korupcije, istraživačkom novinarstvu i o oruđima, mehanizmima, propisima i institucijama za sistemsko sprečavanje korupcije preventivnim delovanjem.

CIVILNO DRUŠTVO

1. Objavljivati godišnje finansijske izveštaje, kao i izveštaje o projektima koje su podržali državni organi;
2. Jačati interne mehanizme kontrole kako bi se ojačao integritet OCD;
3. Usvojiti podzakonske akte koji će regulisati raspodelu novca iz budžeta namenjenog za NVO. Finansirati antikorupcijske projekte OCD iz budžeta;
4. Odvojiti budžetsku klasifikaciju novca namenjenog za NVO od novca za političke partije, verske organizacije i sportske organizacije;
5. Izmeniti i dopuniti propise kako bi se omogućilo više resursa za OCD za javno zagovaranje u oblasti izrade javnih politika i propisa i nadzora organa vlasti;
6. Preispitati sistem nadzora nad organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, kao što su strukovne komore, organizacije za zaštitu autorskih prava i slično;
7. Strukovne komore bi trebalo da budu aktivnije u kažnjavanju članova zbog kršenja etičkih principa i prijavljivanju kršenja zakona.

POSLOVNI SEKTOR

1. Poslovni sektor bi trebalo da bude aktivniji u iniciranju mera koje treba da otklone sistemske uzorke korupcije – nepotrebne procedure, direktno državno finansiranje, zloupotrebe diskrecionih ovlašćenja arbitrarnost u radu inspekcija i slično;
2. Promovisati i inicirati uvođenje planova integriteta u privatnim kompanijama;
3. Prijavljivati korupciju u privatnom sektoru umesto da se ti slučajevi zataškavaju. Podsticati uzbunjivače i uvesti interne mehanizme zaštite uzbunjivača;
4. Poslovni sektor bi trebalo da razmotri podršku projektima OCD usmerenim na borbu protiv korupcije u javnom sektoru, posebno u onim oblastima gde se susreću privatni i javni sektor, kao što su javne nabavke.

POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

1. Propisati pravo na pristup informacijama kao ustavno pravo. Ustavom definisati i položaj Poverenika kao nezavisnog državnog organa;
2. Uskladiti sistematizaciju sa potrebom rešavanja većeg broja žalbi;

3. Obezbediti odgovarajuće prostorije za rad Poverenika;
4. Promeniti odredbe o razrešenju Poverenika kako bi bila manja mogućnost proizvoljnog tumačenja;
5. Obezbediti izvršenje odluka Poverenika (od strane Vlade) kad god je to neophodno;
6. Obezbediti pristup delu podataka o slučajevima koji su u procesu rešavanja, na način na koji se ne krše propisi o zaštiti podataka o ličnosti;
7. Utvrditi obavezu predlagača zakona i podzakonskih akata da traže mišljenje Poverenika o odredbama koje mogu da utiču na javnost rada organa vlasti;
8. Izmeniti Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kako bi Poverenik dobio ovlašćenje za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog kršenja tog zakona.

LOKALNA SAMOUPRAVA

1. Usvojiti zakon koji bi uredio prava i obaveze zaposlenih u lokalnoj administraciji i plate zaposlenih u lokalnoj samoupravi;
2. Uskladiti kriterijume za određivanje visine iznosa transfera lokalnim samoupravama iz republičkog budžeta sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, umesto sa Zakonom o ravnomernom regionalnom razvoju;
3. Uvesti transparentne modele nagrađivanja i stimulisanja zaposlenih u lokalnoj samoupravi na osnovu rezultata njihovog rada;
4. Obezbediti depolitizaciju lokalne administracije i napuštanje prakse da se načelnici lokalnih uprava menjaju nakon izbora, kao deo političkih promena;
5. Obezbediti depolitizaciju imenovanja rukovodilaca lokalnih javnih komunalnih preduzeća;
6. Izmenama statuta lokalnih samouprava obezbediti organizovanje javnih rasprava pre nego što lokalna skupština i veće usvoje važne odluke, uz preciziranje obaveznih elemenata javne rasprave i postupka u kojem će se voditi;
7. Povećati javnost rada lokalnih samouprava uvođenjem obaveze objavljivanja svih odluka skupštine grada ili opštine i gradskog ili opštinskog veća, objavljivanja svih informacija o javnim nabavkama, i omogućavanjem upućivanja predstavki i pritužbi putem interneta.

IX BIBLIOGRAFIJA

1. Odgovori na upitnik Evropske komisije, Vlada Republike Srbije, 2011.
2. BEEPS At-A-Glance 2008 Serbia, The World Bank Group, 2010.
3. Bertelsmann Stiftung, BTI 2010 — Serbia Country Report. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2009.
4. Civil Society Organisations' Capacities In The Western Balkans And Turkey. TASC0, 2010.
5. Corruption in Serbia: Bribery as experienced by the population, UNODC, 2011.
6. Đorđević Snežana, Izazovi decentralizacije i regionalizacije u Srbiji, 2011.
7. Freedom in the world, Freedom House, 2010.
8. Grantovi NVO sektoru u Srbiji: Finansiranje NVO iz budžeta Srbije 2007-2009, Centar za razvoj neprofitnog sektora, 2010.
9. Izveštaj o pritiscima i kontroli medija u Srbiji, Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije, 2011.
10. Media Sustainability Index, Irex, 2010.
11. NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, USAID, 2009.
12. Osnovni makroekonomski pokazatelji u Republici Srbiji, Narodna skupština Republike Srbije, 2011.
13. Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji, Građanske inicijative, 2011.
14. Reform Index of the Prosecution in Serbia, ABA ROLI, 2011.
15. Izveštaj o napretku Srbije 2010, Evropska komisija, 2010.
16. Serbia Corruption Benchmarking Survey, UNDP, 2010.
17. Strateška obaveštajna procena korupcije, Sektor unutrašnje kontrole MUP Republike Srbije, 2011.
18. Strengthening Civil Society in Serbia, OSCE Mission to Serbia, 2010.
19. Ažuriranje informacija na internet prezentacijama organa vlasti, Transparentnost - Srbija, 2010.
20. Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, 2011.
21. World Development Indicators, The World Bank, 2010.
22. Zarobljeno društvo se ne bori protiv korupcije, Biro za društvena istraživanja BIRODI, 2011.

Citirani propisi:

1. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br.. 98/2006
2. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik RS, br.. 109/2005
3. Strategija razvoja radiodifuzije u Republici Srbiji do 2013, Službeni glasnik RS, br.. 115/2005
4. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik RS, br.. 97/2008, 53/2010
5. Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS, br.. 54/2009, 73/2010 i 101/2010

6. Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 9/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008 i 104/2009
7. Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, Službeni glasnik RS, br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010
8. Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, 79/2005, 101/2007 i 95/2010
9. Zakon o Državnom veću tužilaca, Službeni glasnik RS, br. 116/2008
10. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 47/2011
11. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Službeni glasnik RS, br. 43/2011
12. Zakon o finansiranju političkih stranaka, Službeni glasnik RS, br. 72/2003, 75/2003 - ispr., 60/2009 - odluka. US i 97/2008
13. Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US i 36/2011 i 104/2009 - dr. zakon
14. Zakon o javnim agencijama, Službeni glasnik RS, br. 18/2005 i 81/2005
15. Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik RS, br. 116/2008
16. Zakon o javnom tužilaštvu, Službeni glasnik RS, br. 116/2008 i 104/2009
17. Zakonik o krivičnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 85/2005 - dr. zakon, 49/2007, 20/2009 - dr. zakon, 72/2009 i 76/2010
18. Zakon o lokalnim izborima, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 34/2010
19. Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, br. 129/2007
20. Zakon o Narodnoj skupštini, Službeni glasnik RS, br. 9/2010
21. Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u lokalnoj administraciji, Službeni glasnik RS, br. 104/2009
22. Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji, Službeni glasnik RS, br. 104/2009
23. Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, Službeni glasnik RS, br. 97/2008
24. Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 30/2010
25. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, Službeni glasnik RS, br. 2/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 - dr. zakon, 45/2005, 61/2005, 72/2009
26. Zakon o parničnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 125/2004 i 111/2009
27. Zakon o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009
28. Zakon o podsticanju građevinske industrije u uslovima ekonomske krize, Službeni glasnik RS, br. 45/2010
29. Zakon o policiji, Službeni glasnik RS, br. 101/2005 i 63/2009 - odluka US
30. Zakon o političkim strankama, Službeni glasnik RS, br. 36/2009
31. Zakon o prekršajima, Službeni glasnik RS, br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009

32. Zakon o privatizaciji, Službeni glasnik RS, br. 8/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 123/2007 - dr. zakon i 30/2010 - dr. zakon
33. Zakon o privrednim društvima, Službeni glasnik RS, br. 125/04
34. Zakon o računovodstvu i reviziji, Službeni glasnik RS, br. 46/2006, 111/2009
35. Zakon o radiodifuziji, Službeni glasnik RS, br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 - dr. zakon, 62/2006, 85/2006, 86/2006 - ispr. i 41/2009
36. Zakon o radnim odnosima u državnim organima, Službeni glasnik RS, br. 48/91, 66/91, 44/98 - dr. zakon*, 49/99 - dr. zakon**, 34/2001 - dr. zakon***, 39/2002, 49/2005 - odluka USRS, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona
37. Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 4/2005, 61/2005 i 54/2009
38. Zakon o registraciji privrednih subjekata, Službeni glasnik RS, br. 55/2004, 61/2005 i 111/2009 - dr. zakoni
39. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010
40. Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, Službeni glasnik RS, br. 36/2010
41. Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 53/95, 3/96 - ispravka, 54/96, 32/97 i 101/05 - dr. zakon
42. Zakon o stečaju, Službeni glasnik RS, br. 104/2009
43. Zakon o sudijama, Službeni glasnik RS, br. 16/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010
44. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 129/2007
45. Zakon o udruženjima, Službeni glasnik RS, br. 51/2009
46. Zakon o uređenju sudova, Službeni glasnik RS, br. 16/2008, 104/2009, 101/2010
47. Zakon o Visokom savetu sudstva, Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 101/2010
48. Zakon o vladi, Službeni glasnik RS, br. 55/2005, 71/2005 - ispr., 101/2007 i 65/2008
49. Zakon o Zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/2005 i 54/2007



Beograd 2011