|  |
| --- |
|  |
| **Monitoring javnosti rada Vlade Srbije** |
| **Završni izveštaj**  **Transparentnost – Srbija**  **septembar 2013.** |
|  |

Sadržaj

[Sažetak 3](#_Toc367368438)

[Uvod 3](#_Toc367368439)

[Strateški akti i planovi 4](#_Toc367368440)

[Javnost rada u koalicionom sporazumu vladajuće koalicije 4](#_Toc367368441)

[Komentari TS na antikorupcijske odredbe sporazuma 5](#_Toc367368442)

[Ekspoze prilikom rekonstrukcije Vlade 7](#_Toc367368443)

[„Analiza potreba“ o javnosti rada 8](#_Toc367368444)

[Javnost rada u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period](#_Toc367368445)

[od 2013. do 2018. godine 10](#_Toc367368445)

[Akcioni plan za pristupanje Partnerstvu za otvorenu upravu (Open Government Partnership) 12](#_Toc367368446)

[Ocena javnosti rada u godišnjem izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 15](#_Toc367368447)

[Rezultati praćenja javnosti rada 18](#_Toc367368448)

[Novi Zakon o javnim preduzećima 18](#_Toc367368449)

[Nadzorni odbori 21](#_Toc367368450)

[Izbor direktora JP 23](#_Toc367368451)

[Godišnji program i izveštavanje o sprovođenju programa 26](#_Toc367368452)

[Budžetski sistem 28](#_Toc367368453)

[Zakon o javnim nabavkama 30](#_Toc367368454)

[Javne rasprave o propisima 39](#_Toc367368455)

[Izmene Poslovnika Vlade i njihovi efekti 40](#_Toc367368456)

[Imenovanja, postavljenja i razrešenja 47](#_Toc367368457)

[Informatori o radu 50](#_Toc367368458)

[Javnost sporazuma sa investitorima i investicionih odluka Vlade 54](#_Toc367368459)

# Sažetak

# Uvod

Među merama za borbu protiv korupcije, koje služe obezbeđivanju javne odgovornosti najvažnije mesto zauzima **javnost (transparetntnost) rada organa vlasti**. Čak i kada ne bi postojalo ni jedno drugo sredstvo (kontrole, sankcije, polaganje računa...), već sama izloženost pogledu javnosti sprečiće mnoge koji bi se inače upustili u korupciju da to učine. Razlog tome jeste činjenica da većina ljudi koji su spremni da uđu u koruptivne odnose ne želi da drugi za to saznaju i da na taj način dožive od svojih sugrađana otvorenu ili skrivenu moralnu osudu.

Organizacija Transparentnost Srbija analizirala je u prethodnih sedam meseci javnost rada Vlade Srbije i drugih institucija nad kojima Vlada vrši nadzor, odnosno kako je u praksi primenjen taj javno proklamovani antikorupcijski cilj. Kao početna tačka za monitoring izvršena je analiza pojedinih tačaka postojećeg pravnog okvira i planova rada Vlade koji se odnose na oblast javnosti rada.

Ovaj monitoring je organizovan u okviru projekta „Rizične tačke korupcije” koji je podržan od strane fondacije Konrad Adenauer (KAS). Izloženi stavovi pripadaju isključivo organizaciji Transparentnost – Srbija, delu međunarodne mreže Transparency International, i ne moraju odražavati stavove fondacije KAS.

# Strateški akti i planovi

# Javnost rada u koalicionom sporazumu vladajuće koalicije

Koalicioni sporazum vladajuće koalicije (Srpske napredne stranke, koalicije SPS-PUPS-JS i Ujedinjenih regiona Srbije), potpisan 10. jula 2012. godine, u devet oblasti predstavio je ciljeve buduće vlade.

**Javnost rada**, kao **jedan od antikorupcijskih prioriteta** u "Sporazumu o zajedničkim političkim ciljevima" proklamovana je u okviru poglavlja 4 „Borba protiv korupcije i kriminala”, gde se navodi opredeljenje za „***Zalaganje za javnost u radu, jasne i pregledne zakonske i podzakonske propise sa ciljem smanjenja samovolje službenika i nameštenika, koji su u poziciji da odlučuju o tuđim pravima i interesima, što je osnovni preduslov za iskorenjivanje korupcije***;

Bitni elementi javnosti rada, kao antikorupcijskog prioriteta, pojavljuju se u još dva poglavlja koalicionog sporazuma. U poglavlju 2 “**Ekonomska i socijalna politika**“ najavljuje se ***usvajanje novog Zakona o javnim nabavkama*** (što je učinjeno krajem decembra 2012. godine), ***uvođenje sopstvenih prihoda budžetskih korisnika u jedinstvene budžetske prihode, kao i uključivanje svih učesnika konsolidovanog računa trezora u informacioni sistem za upravljanje finansijama, te objavljivanje, od strane trezora, sveobuhvatnog spiska svih učesnika KRT-a kako bi se unapredilo upravljanje sredstvima, ali i praćenje i planiranje rashoda sa namenskih računa***.  
  
U poglavlju 6 **„Profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima“ najavljena je *reforma javnih preduzeća u cilju efikasnijeg poslovanja i unapređenja kvaliteta i konkurentnosti njihovih usluga***.

U tom poglavlju se, pored ostalog navodi: “Upravljanje javnim preduzećima biće profesionalizovano... Učinićemo poslovanje javnih preduzeća transparentnim... propisaćemo da se redovno (godišnje/polugodišnje) objavljuju: - ciljevi privrednog društva; - finansijski izveštaji; - izveštaja o javnim nabavkama; - izveštaji o dodeljenoj pomoći, subvencijama, dobijenim garancijama; - sve veće obaveze i odgovornosti koje preuzima javno preduzeće; - podaci o finansijskim rizicima; - izveštaji o poslovima sa povezanim licima, a posebno licima povezanim sa članovima uprave koja su angažovana u konkurentnim delatnostima; - zbirni izveštaj o poslovanju javnih preduzeća.

Uspostavićemo jasnu vezu između nadzornog odbora, Narodne skupštine i Državne revizorske institucije. Odbori Narodne skupštine i narodni poslanici, kao direktni predstavnici građana, imaće aktivniju ulogu u kontroli rada javnih preduzeća. Propisaćemo obavezu Nadzornog odbora da na zahtev stalnih ili ad hoc odbora Narodne skupštine, dostavi vanredne izveštaje o poslovanju javnog preduzeća, važnijim poslovnim odlukama, izboru direktora, strukturi zaposlenih i sl.   
  
Unapredićemo i učvrstiti mehanizme za kontrolu poslovanja javnih preduzeća: Utvrdićemo pravila, sadržinu i metodologiju za izradu poslovnih planova i strogo poštovati rokove za izradu tih planova, uz primenu oštrih sankcija za članove uprave koji to ne poštuju; - uspostavićemo jasna pravila za ocenu uspešnosti poslovanja javnih preduzeća i vršiti ocenu rada uprave najmanje jednom godišnje; - ovlastićemo nadzorni odbor da po potrebi formira radna tela koja bi vršila nadzor određenih poslovnih poduhvata; - donećemo Kodeks ponašanja kojim će se utvrditi pravila ponašanja za rukovodstvo i zaposlene u javnim preduzećima“.

# Komentari TS na antikorupcijske odredbe sporazuma

U komentarima[[1]](#footnote-2) koje je TS tada, 19. jula 2012. godine, uputila potpisinicima sporazuma ukazano je na neke od nejasnoća ili propusta u sporazumu, sa stanovišta borbe protiv korupcije. Među primedbama, od značaja za posmatranje sprovođenja prioriteta „Javnost rada“ značajne su sledeće:

Veća javnost u radu i smanjenje samovolje službenika zbilja su značajni za suzbijanje korupcije. Međutim, buduća Vlada bi morala da izađe sa daleko konkretnijim programom mera i da jasno predstavi koje će informacije biti učinjene javnim a sada nisu i pri tome može poći od informacija o radu same izvršne vlasti koji se sada ne sačinjavaju, ne objavljuju ili čak tretiraju kao „službena tajna“ – transkripti sa sednica Vlade, obrazloženja kadrovskih rešenja, zaključci kojima se odlučuje o upotrebi budžetskih sredstava ili drugim važnim pitanjima, ugovori sa stranim investitorima...

TS je takođe ukazala da u sporazumu, iako se veća javnost i participativnost procesa donošenja odluka, mogu naći u pojedinim delovima, nema pomena izmene propisa radi obezbeđenja smislenih javnih rasprava, uređenja lobiranja, niti obećanja objavljivanja većeg broja informacija o radu same buduće Vlade.

Ukazano je i na neke mehanizme, povezane sa javnošću i transparentnošću, koji bi se mogli primeniti u sprečavanju korupcije a koji se ne navode izričito u Sporazumu – poput objavljivanja podataka o rashodima odmah nakon njihovog nastanka.

U oblasti Prikupljanje poreza ne govori se o selektivnoj kontroli izmirenja obaveza od strane privrednih subjekata, za čije postojanje postoje snažne indicije, kao ni o promenama u pogledu javnosti podataka o prikupljanju javnih prihoda, koja je trenutno nedovoljna.

Ukazano je i da bi se „saradnja sa građanima i nevladinim sektorom radi intenzivnije i efikasnije borbe protiv korupcije“ mogla tumačiti na razne načine, a da bi jedan od pravaca u kome bi se mogla razviti ova mera trebalo da bude omogućavanje zainteresovanim građanima da u procesu pripreme zakona i odluka na drugim nivoima, kroz smislene i pravovremene javne rasprave, utiču na njihov sadržaj i time posredno smanje mogućnosti da korupcionaški interesi budu neprimećeno pretočeni u propise. U tom smislu je nužno bitno dopuniti Zakon o državnoj upravi ali i druge propise.

Korupcija je, naime, uvek u vezi sa procesom donošenja odluka a taj proces je najčešće obavijen velom tajne ili su građani lišeni mogućnosti da učestvuju u njemu.

U vezi sa transparetnošću rada JP, TS je ukazala da je svako povećanje transparentnosti korisno. Međutim, navedenim predlozima iz koalicionog sporazuma se može prigovoriti više stvari: prvo, to što javna preduzeća već imaju obavezu da objavljuju neke od navedenih podataka na osnovu postojećih propisa i to češće nego što se u sporazumu traži (npr. imaju obavezu da objavljuju podatke o javnim nabavkama i o pomoći koju dodeljuju u svom Informatoru o radu koji se mora ažurirati mesečno, na osnovu obaveznog Upustva za izradu i objavljivanje informatora o radu); drugo, što nema nikakvog razloga da se tek dva puta godišnje objavljuju neki od navedenih podataka (npr. podaci o poslovima sa povezanim licima) već se to može učiniti odmah kada takav posao nastane; treće, zato što bi spisak informacija koje javna preduzeća objavljuju trebalo proširiti (npr. određene odluke direktora i nadzornog odbora).

Povodom mera u vezi sa kontrolom rada JP, odnosno najave da će se *utvrditi pravila, sadržina i metodologija za izradu poslovnih planova i strogo poštovati rokovi za izradu tih planova, uz primenu oštrih sankcija za članove uprave koji to ne poštuju*, TS je ukazala da je dobro što se insistira na standardima za izradu poslovnih planova, kako bi oni postali dovoljno detaljni i obrazloženi i kako bi se po njima moglo odlučivati.

Ono što treba u okviru ove mere jasno reći je kakve će biti posledice propusta da se plan izradi ili da bude odobren od strane Vlade – da li će javno preduzeće moći da nastavi sa radom i bez tog odobrenja. Do sada se dešavalo da program rada bude odobren tek tokom godine na koju se odnosi i da to ne donese nikakve posledice.  
Najava da će biti *uspostavljena jasna pravila za ocenu uspešnosti poslovanja javnih preduzeća i da će se vršiti ocena rada uprave najmanje jednom godišnje* je mera koja će, kako je ocenila TS, biti od koristi, kako za poboljšanje kvaliteta rada tako i za kontrolu. Uz uslov, naravno, da rezultati ocene rada budu javni. 

# Ekspoze prilikom rekonstrukcije Vlade

Ekspoze premijera prilikom rekonstrukcije Vlade (izbor 11 novih ministara) nije dao dovoljno jasne odgovore na dileme o planovima Vlade Srbije za predstojeću borbu protiv korupcije. O preventivnim i represivnim merama borbe protiv korupcije ovaj dokument sadrži manje podataka od planova iz 2012[[2]](#footnote-3), koji su takođe bili nedovoljno precizni. I dalje nije uređeno ni pitanje ovlašćenja i obaveza prvog potpredsednika Vlade u borbi protiv korupcije.

Ekspoze sadrži niz načelnih stavova, čija realizacija može imati dobre efekte, **o manjoj ulozi države u privrednom životu**, „nultoj toleranciji“ kod naplate poreza, najavu konsolidovanja javnih finansija, reforme javnog sektora, regulative, javnih preduzeća i korišćenja elektronske uprave „gde god je to moguće“. Međutim, u istom dokumentu se nalaze i najave „stimuisanja i privlačenja direktnih stranih investicija“, koje se do sada uglavnom realizovalo uglavnom kroz odricanje države od poreza i direktne subvencije, kao i povećanje „investicione potrošnje države“, što je u neskladu sa drugim delovima plana Vlade. Kao što je Transparentnost – Srbija istakla[[3]](#footnote-4), dodatan problem je to što su aranžmani sa stranim investitorima i odluke Vlade o preuzimanju dugova preduzeća uglavnom **netransparentni i zasnovani na arbitrernom odlučivanju** od slučaja do slučaja.

Najava premijera o „**transparentnosti kod svih korisnika budžeta**“ je takođe trebalo da bude konkretnija - kako će se obezbediti da transparentnost bude veća, hoće li Vlada pokrenuti postupak za smenu rukovodilaca budžetskih institucija koji su se do sada oglušivali o zakonske obaveze i šta će Vlada učiniti na jačanju javnosti sopstvenog rada.

U delu o borbi protiv korupcije se **umesto planova za ostatak mandata,** sa konkretnim merama i etapnim ciljevima, **navode podaci** o broju krivičnih prijava Policije Tužilaštvu za organizovani kriminal, **kojima je mesto u izveštaju o radu.** Takođe ekspoze **ne sadrži podatke o daljim koracima u prevenciji korupcije**, pa **čak ni** one **aktivnosti** koje bi uskoro trebalo da počnu **na osnovu** nedavno usvojene **antikorupcijske strategije**, poput zaštite uzbunjivača, uređenog lobiranja, javnih rasprava, postupanja po preporukama nezavisnih državnih organa, izmene propisa o finansiranju političkih aktivnosti, rešavanju sukoba interesa i kontroli imovine funkcionera itd.

# „Analiza potreba“ o javnosti rada

Pitanje javnosti rada analizirano je i u dokumentu koji je pripremljen kao ocena stanja i polazište za rad na Nacrtu nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u 2011. godini. Taj dokument je analiziran kao dobar presek stanja pre formiranja nove Vlade Srbije i kao osnov za ono što je po pitanju aktivnosti za povećanje javnosti rada trebalo predvideti Nacionalnom Strategijom i Akcionim planom za njeno sprovođenje.

U analizi se ukazuje da se javnost rada obezbeđuje na više načina ali da ni jedan od njih u Srbiji nije u potpunosti razvijen. Za početak, javnosti rada služe ustavne garancije koje su još uvek nedovoljne – umesto prava građana na odgovoran i javan rad organa vlasti, postoji nedovoljno jasno formulisano „pravo na obaveštenost“ sa pogrešno određenim nosiocem obaveze prema građanima (sredstva javnog informisanja umesto organa vlasti).

Na zakonskom nivou najznačajniji je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji garantuje pravo svakome da dobije informaciju koja se nalazi u posedu organa vlasti, koja je nastala u radu ili u vezi sa radom organa vlasti i koja je sadržana u nekom dokumentu. Iako su prava koja ovaj zakon pruža široka, sam tekst zakona može i treba da se unapredi kako bi se otklonile teškoće u ostvarivanju prava, kao što su nemogućnost ulaganja žalbe kada zahtev odbije neki od šest visokih organa vlasti, nepostojanje obaveze da se sačini dokument koji je organ vlasti već trebalo da ima u svom posedu, neadekvatna zaštita za lica koja obelodane informacije od javnog značaja i nakon toga budu izloženi štetnim posledicama i drugo. U praksi je ostvarivanje prava bitno ometeno i okolnošću da Poverenik za informacije od javnog značaja (i zaštitu podataka o ličnosti) ne raspolaže svim potrebnim resursima za ostvarivanje svoje uloge (prostor, ljudstvo, ovlašćenja), ali i činjenicom da sami organi vlasti nisu u dovoljnoj meri uredili unutrašnjim aktima ostvarivanje javnosti rada i postupanje po zahtevima.

Pored pomenutog zakona, i mnogi drugi zakoni i akti niže pravne snage uređuju pitanja od značaja za ostvarivanje javnosti rada, propisujući, između ostalog, koji dokumenti će biti objavljivani (npr. akti koje donose Narodna skupština i Vlada, oglasi u javnim nabavkama, finansijski izveštaji političkih stranaka, delovi registra o imovini i prihodima javnih funkcionera, podaci iz registra privrednih društava itd.), koja lica imaju posebna prava da dobiju neke informacije (npr. stranke u sudskom postupku) ili pak koje se informacije ne smeju objavljivati ili dati na uvid (npr. na osnovu Zakona o tajnosti podataka, Zakona o zaštiti podatka o ličnosti).

U vezi sa ovim propisima i njihovom primenom postoji mnoštvo problema koji negativno utiču i na ostvarivanje javnosti rada.

Prvi problem je međusobna neusaglašenost propisa, kao u slučaju odredaba o pristupu informacijama koje se odnose na postupke u toku pred organima vlasti i Zakona o slobodnom pristupu informacijama – prava pristupa koja su u tim propisima (npr. Zakon o opštem upravnom postupku) garantovana pojedinim licima ponekad se nepravilno tumače kao osnov za uskraćivanje takvih prava u potpunosti bilo kome drugom.

Drugi problem je u tome što je obim podataka koje su organi vlasti obavezni da objave unapred, i kada to niko od njih ne zatraži preuzak. Ovo se najočiglednije može videti na primeru odluka koje donosi Vlada – zaključaka kojima se katkad uređuju veoma bitna pitanja a koji se ne objavljuju, te odluka o postavljenju, razrešenju i predlaganju kandidata za funkcionerska mesta koji se objavljuju ali ne sadrže obrazloženje. Na sličan način, javnost rada organa vlasti nije u dovoljnoj meri obezbeđena ni u odnosu na postupak odlučivanja – transkripti sa sednica Vlade, na osnovu njenog Poslovnika, smatraju se službenom tajnom stroge poverljivosti, predlozi amandmana na zakone se i dalje ne objavljuju na veb-sajtu Narodne skupštine itd.

Treći problem proizlazi iz nepoštovanja propisa koji su doneti u oblasti tajnosti podataka i zaštiti podataka o ličnosti ili njihovoj neusaglašenosti sa standardima demokratskog društva ili Ustavom Srbije.

Posebno pitanje u vezi sa javnošću rada predstavlja proaktivno objavljivanje informacija od strane organa javne vlasti. Na ovom polju je krupan iskorak načinjen kroz Uputstvo Poverenika za izradu i objavljivanje informatora o radu, čime su organi vlasti obavezani da objave detaljne podatke o svojoj strukturi, poslovima koje obavljaju, sredstvima koje koriste, uslugama koje pružaju zainteresovanim licima i drugo. Međutim, još uvek ne postoji opšta obaveza organa vlasti da sačine internet prezentacije, da ih redovno ažuriraju, garantuju za tačnost i potpunost podataka koje tamo objavljuju niti da korišćenjem savremenih tehnologija omoguće građanima lakše ostvarivanje njihovih prava i efikasniju saradnju sa organima vlasti.

Jedno od najznačajnijih pitanja u vezi sa javnošću rada jeste i mogućnost građana i zainteresovanih pravnih lica da utiču na sadržaj odluka koje organi javne vlasti pripremaju ili donose. Obaveza organizovanja javnih rasprava postoji samo u slučaju donošenja nekih propisa, ali su zakonske odredbe šture i ne govore u dovoljnoj meri o modalitetu i vremenu održavanja takvih rasprava kao ni o obavezama organa vlasti u odnosu na predloge koje dobiju tokom javne rasprave. Ne samo da su javne rasprave retkost i da su nedovoljno kvalitetne, već se mnogi važni zakoni upućuju i uvršćuju u skupštinsku proceduru po postupku koji je toliko hitan da ni sami narodni poslanici nemaju dovoljno vremena da se upoznaju sa svim odredbama.

# Javnost rada u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine usvojena je u Narodnoj skupštini Republike Srbije 1. jula 2013. godine. Strategija sadrži načela i ciljeve povezane sa javnošću rada, a konačne mere i aktivnosti koji treba da doprinesu ostvarenju propisane su Akcionim planom koji je Vlada Srbije usvojila zaključkom od 25. avgusta 2013. a objavila u Službenom glasniku od 6. septembra 2013.

Transparentnost je jedno od šest načela po kojima, kako propisuje Strategija, treba da deluju organi javne vlasti. To načelo je definisano kao „Garancija transparentnosti u postupku donošenja i sprovođenja odluka, kao i omogućavanje građanima pristupa informacijama, u skladu sa zakonom”.

U analizi stanja u poglavlju „Političke aktivnosti” u Strategiji se ukazuje: „Učešće javnosti i organizacija civilnog društva imaju ključnu ulogu u povećanju transparentnosti rada i odgovornosti političara. Naime, proces usvajanja propisa u Republici Srbiji, na svim nivoima, odlikuje nedovoljno učešće javnosti, zbog čega mnogi propisi postaju „instrument” korupcije i zloupotreba, umesto da budu sredstvo njihovog iskorenjivanja. Razlog za to je, između ostalog, odsustvo zakonske garancije da će u svim slučajevima, usvajanju propisa prethoditi javne rasprave i da će njihovi predlozi biti razmotreni.

U Republici Srbiji nije regulisan ni proces lobiranja, kao mehanizma za uticaj zainteresovanih pojedinaca i grupa na usvajanje propisa i donošenje odluka.

Zbog načina postavljanja i razrešavanja direktora, kao i načina upravljanja javnim preduzećima na svim nivoima vlasti, vremenom je stvoreno pogodno tlo za uticaj interesa političkih subjekata na njihov rad. Novim Zakonom o javnim preduzećima, smanjeni su određeni rizici od korupcije. Ipak, iako su sada propisani uslovi za izbor direktora, nisu utvrđeni jasni kriterijumi na osnovu kojih nadležno ministarstvo predlaže komisiji kandidata i na osnovu kojih komisija vrši konačnu selekciju kandidata koji su ispunili sve propisane uslove. Stoga, izbor, razrešenje i način vrednovanja rada direktora i dalje predstavljaju rizične procese sa stanovišta zloupotreba i nastanka korupcije”.

U tom poglavlju, Strategija predviđa, pored ostalih, ciljeve:

- Usvojen i primenjen delotvoran zakonski okvir kojim se reguliše lobiranje i učešće javnosti u postupku donošenja propisa.

- Utvrđeni jasni kriterijumi za predlaganje, izbor i razrešenje, kao i vrednovanje rezultata rada direktora javnih preduzeća.

Za realizaciju ovih ciljeva, Akcioni plan predviđa, pored ostalog, uspostavljanje mehanizama kojima bi se zainteresovanim stranama i javnosti omogućilo učešće u postupku donošenja propisa na svim nivoima vlasti, uz izuzetno dugačak rok od 21 meseca za usvajanje izmena odgovarajućih zakona. Predviđa se i usvajanje izmena i dopuna Poslovnika Vlade kojima se preciziraju kriterijumi i način održavanja javne rasprave i donošenje propisa o organizovanju i sprovođenju javnih rasprava, oba dokumenta u roku od tri meseca od usvajanja izmena zakona, odnosno u roku od čak dve godine po stupanju Akcionog plana na snagu.

Rok za izmene Zakona o javnim preduzećima kojima bi se utvrdili jasni kriterijumi za predlaganje, izbor i razrešenje je čak 28 meseci, uz obrazloženje da se „radi o novom zakonu”, pa se „efekti na korupciju mogu bolje sagledati tek nakon određenog perioda primene Zakona”.

U poglavlju „Javne finansije” ukazuje se da „Javnost nije u potpunosti i na razumljiv način upoznata s procesima planiranja i trošenja budžetskih sredstava” i postavlja cilj:

- Unapređeno učešće javnosti u praćenju trošenja budžetskih sredstava[[4]](#footnote-5).

Akcioni plan za realizaciju ovog cilja predviđa „javno objavljivanje godišnjeg izveštaja o radu budžetske inspekcije koji se podnose Narodnoj Skupštini”, kao i „uspostavljanje mehanizama za prelazak sa linijskog na programsko budžetiranje na svim nivoima vlasti”: Zakonom o budžetskom sistemu prelazak na programsko budžetiranje predviđeno je do 2015. godine.

Pored toga što zauzima značjano mesto među prioritetnim ciljevima Strategije, transparentnost je posebna tačka u poglavlju „Prevencija korupcije”, ali definisana uže i najvećim delom posvećena problemu slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, te položaju Poverenika.

Transparentnost – Srbija je dala mnogobrojne predloge za dopunu, kako Strategije, tako i Akcionog plana. Između ostalog, nisu prihvaćeni sledeći predlozi koji se odose na deo o transparentnosti u okviru poglavlja o Prevenciji korupcije:

*Kao posebne aktivnosti, u okviru transparentnosti rada organa vlasti bi trebalo predvideti i druge konkretne mere koje nisu u vezi sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao što su:*

* *objavljivanje transkripta i zaključaka sa sednica Vlade osim ako su posebnom odlukom, na osnovu zakonskih kriterijuma označeni kao poverljivi*
* *izrada i objavljivanje obrazloženja za odluke o imenovanjima i razrešenjima*
* *objavljivanje podnetih amandmana na sajtu Narodne skupštine*
* *objavljivanje obrazloženja za odluke organa vlasti o raspolaganju javnim sredstvima*
* *objavljivanje izveštaja o radu Vlade*

# Akcioni plan za pristupanje Partnerstvu za otvorenu upravu (Open Government Partnership)

Srbija je 29. marta 2012. postala pridruženi član Partnerstva za otvorenu upravu. Za članstvo u ovoj međunarodnoj inicijativi, čiji je cilj obezbeđivanje podrške i većeg angažovanja vlada širom sveta u oblastima kao što su: javnost rada, saradnja sa organizacijama građanskog društva, borba protiv korupcije i upotreba novih tehnologija, kako bi organi javne vlasti radili otvorenije, delotvornije i odgovornije, neophodno je ispunjavanje minimalnih uslova u četiri ključne oblasti:

– fiskalna transparentnost

– pristup informacijama od javnog značaja,

– javnost prihoda i imovine funkcionera,

– uključivanje građana i organizacija građanskog društva u procese upravljanja.

Članstvo u Partnerstvu podrazumeva donošenje nacionalnog akcionog plana za  
unapređenje otvorenosti uprave, u saradnji sa organizacijama građanskog društva i drugim zainteresovanim stranama, kao i praćenje realizacije akcionog plana i pružanje informacija radi nezavisnog izveštavanja o napretku.

Usvajanje Akcionog plana bila je prilika da se postave precizni zadaci i rokovi državnim organima za unapređenje javnosti rada. Iako je postojao ambiciozan Predlog akcionog plana iz 2012. godine[[5]](#footnote-6)**,** koji je zvanično bio na javnoj raspravido 11. maja 2012. godine, konačni tekst koji je nova vlada usvojila 25. aprila 2013. godine, predvideo je vrlo skromne aktivnosti.

Opravdanje bi se delom moglo naći u činjenici da od aprila do decembra nije preostalo mnogo vremena za realizaciju aktivnosti, ali s druge strane, evidentno je da je gotov predlog postajao godinu dana pre formiranja i punih devet meseci po formiranju nove vlade.

U važećem Akcionom planu se „**Fiskalna transparentnost”,** koja je prvobitno predviđala „objavljivanje potpunih skupova podataka (u mašinski čitljivom obliku) za:

- Javne nabavke – uključujući informacije o oglasima i zaključenim ugovorima;  
o Izvršenje budžeta, saglasno Zakonu o budžetu – uključujući izvršenje budžeta lokalnih i gradskih uprava, kao i drugih javnih institucija (kao što su bolnice, škole itd);

- Finansijsku i nefinansijsku državnu imovinu, sa mogućnošću javne upotrebe određenih klasa informacija;

- Stranu pomoć i investicije (u skladu sa smernicama International Aid Transparency Initiative);

- Finansijsku podršku programima od javnog interesa;

- Finansiranje političkih partija”

svela na samo jednu meru: “Redovno izveštavanje državnih organa: institucija republičkog nivoa, organa autonomnih pokrajina, opština, grada i grada Beograda, o izdvajanjima i procedurama dodele sredstava udruženjima i drugim organizacijama civilnog društva Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom”.

Nestale su i druge prvobitno predviđene aktivnosti, kao što su unapređenje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, usvajanje i primena neophodnih podzakonskih akata iz oblasti tajnosti podataka, obezbeđivanje besplatnog pristupa registru važećih propisa preko veb-sajta Službenog glasnika Republike Srbije, uvođenje zakonske obaveze svih organa javne vlasti da izrade i održavaju sopstveni veb-sajt i definisanje njegovog minimalnog sadržaja kao i obezbeđivanje objavljivanja u elektronskom obliku dnevnih redova, zapisnika i odluka sa sednica Narodne Skupštine, Vlade, opštinskih i gradskih uprava.

S druge strane, u Akcionom planu našle su se dve izuzetno bitne aktivnosti sa stanovišta javnosti rada državnih organa:

- Uređenje načina sprovođenja javne rasprave na portalu e-Uprava

- Promocija elektronskih javnih rasprava prema građanima

Realizacija prve aktivnosti predviđena je za poslednji kvartal 2013. godine, dok o realizaciji druge aktivnosti (iako je predviđeno da se realizuje kontinuirano tokom 2013. godine) nema podataka. Analiza stanja (koja je deo ovog izveštaja) po pitanju javnih rasprava i objavljivanja predloga propisa na portalu e-Uprava pokazuje izuzetno loše stanje u praksi iako je sprovođenje javnih rasprava na tom portalu obaveza i u skladu sa sada važećim propisima.

Od posebnog značaja za dalje aktivnosti na promovisanju transparentnosti u okviru OGP biće akcioni plan za narednu godinu, s obzirom da je izveštaj koji je u decembru 2012. godine izrađen za potrebe Ministarstva trgovine i telekomunikacija (tada nadležnog za ovu oblast, koja je novim Zakonom o ministarstvima iz avgusta 2013. preneta u nadležnost Ministarstva pravde i državne uprave) većinu mera iz prvobitnog Predloga AP predvideo ze realizaciju tokom 2014. i 2015. godine.

Treba takođe napomenuti da su i neke od aktivnosti iz prvobitnog AP predviđene Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije (Obezbediti aktivno postupanje Parlamenta u vezi sa izveštajima nezavisnih regulatornih i kontrolnih tela; Sačiniti predlog i usvojiti Zakon o zaštiti uzbunjivača; Zakonski urediti prijavljivanje i objavljivanje podataka o vlasništvu nad medijima;)

# Ocena javnosti rada u godišnjem izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ukazao je u Izveštaju  o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu[[6]](#footnote-7), pored ostalog, na probleme u oblasti transparentnosti i javnosti rada, izneo predloge za njihovo uklanjanje, iako je konstatovao da u oblasti slobode pristupa informacijama već više godina, postoji kontinuiran napredak.

Poverenik je, međutim ukazao da pravo na slobodan pristup informacijama, posmatrano sa stanovišta organa vlasti, pored pasivne, neminovno ima i aktivnu komponentu. „Nije i ne može biti dovoljno samo to da se organi vlasti na odgovarajući, u potpunosti korektan način odnose prema zahtevima za slobodan pristup informacijama i da po istima postupaju, potrebno je da organi vlasti što više informacija o svom radu objavljuju na proaktivnoj osnovi, i bez posebnih zahteva. Sredstva i metodi elektronske komunikacije i savremena tehnička sredstva uopšte primerena vremenu u kome živimo bitno olakšavaju realizaciju te ideje. Dobro je što smo u prilici da ocenimo da su i na tom planu, iako uz brojne probleme, rezultati sve evidentniji”.

Poverenik je, međutim, naveo i da još uvek ima pojedinačnih slučajeva upornog ignorisanja naloga Poverenika i grubog kršenja Zakona o pristupu informacijama od strane organa vlasti. Radi se o slučajevima u kojima organi vlasti tražene informacije nisu učinili dostupnim čak ni po nalogu Poverenika, pa ni u postupku prinudnog izvršenja rešenja Poverenika, odbijajući istovremeno da u budžet uplate i po nekoliko izrečenih novčanih kazni, kao mera prinude na izvršenje. U tom procesu izostaje i odgovarajuća reakcija Vlade koja je po Zakonu obavezna da obezbedi izvršenje rešenja Poverenika, kada mere koje Povereniku stoje na raspolaganju ne daju efekte. Takođe, u 2012. prestao je da funkcioniše mehanizam sudske naplate novčanih kazni u Beogradu, kada se Prvi osnovni sud u Beogradu oglasio najpre nenadležnim za ovo sudsko izvršenje, da bi kasnije zastajao sa postupcima i zatražio stav Vrhovnog kasacionog suda.

S druge strane, kao rezultat novog Uputstva Poverenika za objavljivanje informatora o radu državnih organa iz 2010. i aktivnosti koje je Poverenik preduzimao na sprovođenju Uputstva i povećanju transparentnosti rada organa u 2012. generalno je poboljšano objavljivanje informacija na tzv. proaktivnoj osnovi, ali to još uvek nije nivo koji građani očekuju.

Ovom zakonskom obavezom, međutim, nisu obuhvaćeni mnogi javni subjekti u odnosu na čije poslovanje javnost nesumnjivo ima jak interes. Tako npr. sada formalnu obavezu izrade informatora o radu nema nijedno lokalno javno preduzeće, a ni ona republička preduzeća kojima zakonom nije povereno vršenje javnih ovlašćenja, npr. „PTT Srbija“, „Telekom Srbija“, „JAT“ itd., zatim zdravstvene ustanove, predškolske ustanove i dr. Izmene Zakona koje je Poverenik inicirao nisu usvojene iako su bile u fazi Predloga zakona u skupštinskoj proceduri, a između ostalog, odnosile su se i na ovo pitanje.

Naime, ranije Ministarstvo nadležno za ljudska i manjinska prava i poslove državne uprave je, na inicijativu Poverenika, predložilo izmene Zakona o pristupu informacijama pred kraj godine 2011. i 26. januara 2012. Vlada je utvrdila Predlog zakona i uputila ga Skupštini na usvajanje po hitnom postupku. Nakon izbora i konstituisanja nove Vlade, Predlog ovog zakona je, zajedno sa ostalim predlozima, povučen iz skupštinske procedure. **Izmene ovog Zakona do danas nisu vraćena u proceduru.**

Poverenik je u godišnjem izveštaju ukazao da je, sa stanovišta ostvarivanja prava na pristup informacijama, veoma važno i da se što hitnije usvoje izmene Zakona o opštem upravnom postupku, odnosno donese novi zakon, u pravcu rešenja koje je Vlada utvrdila krajem februara 2012, budući da su tim izmenama takođe poboljšane odredbe o slobodnom pristupu informacijama. Donošenje ovog zakona je inače na listi prioriteta evropskih integracija. **Zakon nije usvojen.**

Poverenik je predložio da se, radi postizanja većeg stepena jedinstva i konzistentnosti pravnog sistema, izmeni Poslovnik Vlade i utvrdi obaveza pribavljanja mišljenja Poverenika u procesu donošenja propisa, uz istovremeno poboljšanje odredaba o javnosti rada, javnim raspravama u pripremi zakona i dostupnosti materijala, odnosno informacija javnosti. **Poslovnik je izmenjen u aprilu, odredbe o javnosti rada su delom poboljšane** (ali nedovoljno, čemu je posvećeno poseban deo ove analize), dok obaveza pribavljanja mišljenja Poverenika nije obuhvaćena tim izmenama.

Prema preporukama Poverenika, za kvalitetniju primenu Zakona o pristupu informacijama i otklanjanje nedoumice organa u postupanju, neophodno je što pre obezbediti primenu Zakona o tajnosti podataka hitnim donošenjem podzakonskih akata bez kojih je Zakon neprimenljiv, uz istovremene izmene Zakona koje omogućavaju njegovu realnu primenu ili, u krajnjem slučaju, donošenje novog Zakona. Odsustvo nadzora nad primenom Zakona o tajnosti podataka i veliko kašnjenje sa donošenjem podzakonskih akata ima za posledicu da je bezuspešno protekao zakonski rok od dve godine u kome su organi bili dužni da sprovedu proces preispitivanja podataka i dokumenata sa oznakom poverljivosti, pa i dalje postoji veliki broj dokumenata koji su u određenom vremenu ili trenutku dobili oznaku tajnosti za kojom je tada postojala potreba, ali koja nikada kasnije nije preispitivana niti ukinuta prestankom razloga za to. **Dva podzakonska akta su usvojena i objavljena u Službenom glasniku u maju, odnosno u avgustu 2013, ali zakon nije izmenjen.**

U zakonima koji uređuju rad organa državne uprave, lokalne samouprave, javnih preduzeća i drugih subjekata koji podležu primeni Zakona o pristupu informacijama, ili eventualno posebnim propisom, potrebno je ustanoviti zakonsku obavezu u pogledu izrade i redovnog ažuriranja veb prezentacija organa, uz obavezno propisivanje minimuma njenog sadržaja, u skladu sa upućenom inicijativom Poverenika, što bi značajno doprinelo transparentnijem radu organa vlasti. Zakoni (kao što je Zakon o javnim preduzećima, usvojen u decembru 2012) sadrže samo načelne odredbe o javnosti rada, a **obaveza u pogledu izrade i redovnog ažuriranja veb prezentacija organa, uz obavezno propisivanje minimuma njenog sadržaja** **nije regulisana.**

Za generalnu analizu javnosti rada državnih organa mogu poslužiti i podaci o radu Poverenika. Poverenik je, tako, u 2012. rešio 2.269 žalbi, što je za 41 % više u odnosu na 2011. Od ukupnog broja podnetih žalbi, svega 199 žalbi ili 8,7% je izjavljeno protiv rešenja organa vlasti kojim se zahtev tražioca odbija. To potvrđuje da su se i u 2012. građani najčešće žalili zbog tzv. „ćutanja administracije“ po podnetom zahtevu. Radi se o situacijama kada je organ ili potpuno ignorisao zahtev tražioca informacije ili su odgovori tražiocu da se ne može udovoljiti zahtevu bili nedovoljno ili potpuno neargumentovani. 

Ishod postupka pred Poverenikom po osnovanim žalbama (2.054) je sledeći:  
  
- u 894 predmeta (43,5%) Poverenik je naložio organu vlasti da postupi po zahtevu i omogući pristup traženoj informaciji, donevši 749 rešenja, obzirom da je 145 predmeta spojeno prilikom rešavanja pa je jednim rešenjem odlučeno po dve ili više žalbi protiv istog organa,

- u 1.104 predmeta (53,7%) je obustavio dalje vođenje postupka jer je organ vlasti u međuvremenu, nakon intervencije Poverenika, postupio po zahtevu za pristup informaciji, pa je u svim ovim predmetima postupak okončan donošenjem zaključaka o obustavi postupka,

- u 52 predmeta (2,5%) je poništio rešenje prvostepenog organa i predmet vratio na ponovni postupak i odluku i

- u 4 (0,19%) predmeta poništio je prvostepeno rešenje doneto bez zakonskog osnova.  
  
Najveći broj zahteva povodom kojih su izjavljene žalbe Povereniku, odnosio na informacije u vezi sa ne/postupanjem organa u vršenju vlasti, a zatim **na one o budžetu i drugim raspolaganjima javnim sredstvima i javnim nabavkama**, kao i informacije u vezi sa predmetima i radom tužilaštava, sudova i organa unutrašnjih poslova i bezbednosnih službi.

# Rezultati praćenja javnosti rada

TS je u okviru projekta pratila javnost rada u sledećim oblastima:

* **Primena odredbi Zakona o javnim preduzećima koje treba da doprinesu javnosti rada**
* **Transparentnost budžetskog sistema**
* **Da li je novi Zakon o javnim nabavkama doveo do povećanja transparentnosti u toj oblasti**
* **Javne rasprave o propisima**
* **Imenovanje i postavljenja službenika na položaju**
* **Informatori o radu**

# Novi Zakon o javnim preduzećima

Novi Zakon o javnim preduzećima stupio je na snagu 25. decembra 2012. godine. **Među najvažnijim odredbama koje treba da doprinesu povećanju transparentnosti su one koje se odnose na:**

* Izbor organa u javnim preduzećima u skladu sa novim Zakonom o Javnim preduzećima
* Izveštavanje o izboru organa, obrazloženja
* Godišnji programi i periodično izveštavanje o sprovođenju godišnjih programa

Iako je izvesno da postoje odredbe u novom Zakonu o JP koje ostavljaju prostor za netransparentno postupanje, a time i za korupciju, kao što je ukazano u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije[[7]](#footnote-8), novi Zakon o JP predstavlja veliki korak napred u odnosu na do sada važeći Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa ("Sl. glasnik RS", br. 25/2000, 25/2002, 107/2005 i 108/2005 - ispr.). Taj zakon nije predviđao javni konkurs za izbor direktora niti objavljivanje obrazloženja za imenovanje. Zakon takođe nije sadržavao bilo kakve odredbe o javnosti rada, kao ni obavezu periodičnog izveštavanja o ispunjavanju godišnjeg programa poslovanja.

U novom Zakonu o JP, član 62. posvećen je javnosti u radu:

“Javnost u radu javnog preduzeća, privrednog društva sa većinskim učešćem državnog kapitala koje obavlja delatnost od opšteg interesa, kao i zavisnog društva kapitala, obezbeđuje se redovnim izveštavanjem javnosti o programu rada preduzeća i realizaciji programa, kao i o drugim činjenicama koje mogu biti od interesa za javnost, a naročito: o revidiranim finansijskim godišnjim izveštajima, kao i o mišljenju ovlašćenog revizora na taj izveštaj, izveštaj o posebnim ili vanrednim revizijama, o sastavu nadzornog odbora, o imenima direktora i izvršnih direktora; o organizacionoj strukturi preduzeća, odnosno društva kapitala, kao i načinu komunikacije sa javnošću.

Javna preduzeća, privredna društva sa većinskim učešćem državnog kapitala koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, kao i zavisna društva kapitala, dužna su da usvojeni godišnji program poslovanja iz člana 50. ovog zakona i tromesečne izveštaje o realizaciji godišnjeg programa poslovanja iz člana 52. ovog zakona, revidirane finansijske godišnje izveštaje, kao i mišljenje ovlašćenog revizora na te izveštaje, sastav i kontakte nadzornog odbora i direktora, kao i druga pitanja značajna za javnost objavljuju na svojoj internet stranici”.

**Ova odredba masovno je kršena u prvoj godini primene Zakona o JP.**

TS je pratila da li su 17 javnih preduzeća, njihova resorna ministarstva i Vlada Srbije, kao osnivač, poštovali obaveze propisane Zakonom o JP.

Reč je o sledećim preduzećima (u zagradi je resorno ministarstvo):

1. JP ”Elektroprivreda Srbije” (Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine)
2. JP „Srbija gas“ (Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine)
3. JP „Transnafta“ (Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine)
4. JP „Srbijašume“ (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede)
5. Javno vodoprivredno preduzeće „Srbijavode“ (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede)
6. JP „Elektromreža Srbije“ (Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine)
7. JP „Službeni glasnik“ (Republički sekretarijat za zakonodavstvo)
8. JP „Železnice Srbije“ (Ministarstvo saobraćaja)
9. JP „Putevi Srbije“ (Ministarstvo saobraćaja)
10. Javno preduzeće PTT saobraćaja „Srbija“ (Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija)
11. Javno preduzeće za skloništa (Ministarstvo unutrašnjih poslova)
12. Javno preduzeće za skijališta (Ministarstvo finansija i privrede)
13. JP “Zavod za udžbenike“ (Ministarstvo kulture i informisanja)
14. JP Nacionalni park "Fruška gora" (Ministarstvo finansija i privrede)
15. Javni preduzeće „Nuklearni objekti Srbije“ (Ministarstvo prosvete i nauke)
16. JP za razvoj i unapređenje informisanja putem elektronskih medija na srpskom jeziku u AP Kosovo i Metohija „Mreža most“ (Ministarstvo kulture i informisanja)
17. JP Jugoimport SDPR (Ministarstvo odbrane)

**Zakon je predvideo da osnivači javnih preduzeća usklade osnivačka akta tih preduzeća sa odredbama zakona u roku od dva meseca od dana stupanja na snagu zakona.**

**Ni u jednom od 17 slučajeva to nije urađeno u roku, odnosno do 25. februara 2013. godine. Do 3. septembra u Službenom glasniku su objavljene odluke o usklađivanju poslovanja 12 od 17 posmatranih JP**. Prva je od 20. marta (JP Službeni glasnik), a tri poslednje od 7. avgusta se odnose na PTT Srbija, Srbijavode i JP za informisanje na KiM „Mreža most“. Transparentnost Srbija zatražila je od Vlade Srbije informaciju zbog čega još nije usklađeno poslovanje preostalih pet preduzeća. Do vremena završetka ovog izveštaja nije stigao odgovor od Vlade Srbije, iako je istekao rok iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Javna preduzeća i društva kapitala čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, kao i njegova zavisna društva, koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, dužni su da svoja opšta akta usaglase sa ovim zakonom i osnivačkim aktom, u roku od 30 dana od dana usklađivanja osnivačkih akata sa odredbama ovog zakona. Do vremena završetka ovog izveštaja u Službenom glasniku je u međuvremenu objavljen samo Statut Službenog glasnika, 19. jula 2013. Prema podacima dostavljenim TS, još tri JP su usvojila Statute usklađene sa novim Zakonom ili su započela rad na tome, ali ta procedura nije okončana.

Od pet JP u junu je dobijen odgovor da opšta akta nisu usklađena jer osnivač (Vlada Srbije) nije izvršio svoju obavezu i uskladio osnivački akt ili zbog toga što nije konstituisan nadzorni odbor. JP NP Fruška gora odgovorilo je u junu 2013. da je Upravni odbor usvojio 28. maja Statut i dao ga osnivaču (Vladi Srbije) na saglasnost. Najavljeno je da će Statut dostaviti TS po dobijanju saglasnosti. Do danas Statut nije dostavljen TS, niti je objavljen u Službenom glasniku.

Odgovor da opšta akta nisu usklađena jer Vlada nije uskadila onivačka akta u septembru su poslala još dva JP.

TS je u međuvremenu (u septembru 2013) od JP Srbijavode dobila odgovor da je izmena opštih akata "u proceduri". JP Skijališta Srbije i JP Transnafta su naveli u odgovoru da su njihovi upravni odbori usvojili usklađene statute i da su trenutno "u proceduri dobijanja saglasnosti od strane Vlade Srbije", dok je PTT Srbija odgovorila da su „u toku aktivnosti na usklađivanju“ opštih akata..

# Nadzorni odbori

Zakon je propisao da danom stupanja na snagu zakona nadzorni odbori javnih preduzeća prestaju da rade, a njihovim članovima prestaje mandat. Upravni odbori u javnim preduzećima nastavljaju da obavljaju poslove nadzornog odbora propisane zakonom, do imenovanja predsednika i članova nadzornog odbora u skladu sa novim zakonom.

Zakon u prelaznim odredbama nije propisao rok za izbor nadzornih odredbama i taj propust je iskorišćen kako bi se što duže održalo postojeće stanje. Do početka septembra, prema podacima dostupnim na internet prezentacijama JP i podacima dostavljenim TS po zahtevima za slobodan pristup informacijama, **nadzorni obor je u skladu sa novim zakonom imenovan samo u dva od 17 posmatranih JP – Službenom glasniku i Putevima Srbije**.

U jednom od ta dva, u Službenom glasniku, predsednik Nadzoronog odbora ujedno je i predsednik Komisije za imenovanja, i ujedno generalni sekretar Vlade. Taj podatak je kuriozitet, ali ne predstavlja kršenje Zakona.

U slučaju Puteva Srbije Zakon je direktno prekršen jer je za nezavisnog člana imenovan funkcioner Ujedinjenih regiona Srbije Branislav Jovanović, član Užeg predsedništva URS-a[[8]](#footnote-9). Zakon, pored ostalih uslova, propisuje da nezavisni član NO „nije član političke stranke“.

Inače, Zakon o JP za članstvo u nadzornim odborima, koji treba da preuzmu ulogu dosadašnjih UO, propisuje da imenovani bude stručnjak u jednoj ili više oblasti rada tog javnog preduzeća, a neophodno je da ima i najmanje tri godine iskustva na rukovodećom položaju. U zakonu stoji i da je potrebno da poseduje stručnost iz oblasti finansija, prava ili korporativnog upravljanja.

Nadzorni odbor javnog preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija ima pet članova, predsednika i članove imenuje Vlada, na period od četiri godine, s tim da se jedan član imenuje iz reda zaposlenih, dok jedan član nadzornog odbora mora biti nezavisan član nadzornog odbora.

Nezavisan član nadzornog odbora, pored uslova propisanih za ostale članove NO, ne sme biti član političke stranke.

TS je od Vlade Srbije tražila dokaze da članovi dva nadzorna odbora, koji su imenovani u međuvremenu, zadovoljavaju uslove propisane zakonom. Odgovor od Vlade Srbije nije stigao, iako je istekao rok propisan Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.Sa stanovišta javnosti podataka poražavajući je i podatak da je na zahtev TS upućen početkom juna, da dostave podatke o tome da li je izabran nadzorni odbor u skladu sa novim zakonom odgovorilo samo 11 JP. Potvrdan odgovor tada je stigao samo od Službenog glasnika, preostalih 10 su odgovorili odrečno dok Zavod za udžbenike, Srbijavode, Železnice Srbije, JP za skloništa, JP Mreža-most i Srbijagas uopšte nisu odgovorili na zahtev. Srbijavode je odgovor dala na ponovljen zahtev, u septembru.

U većini JP i dalje postoji UO imenovan po starom zakonu, koji obavlja dužnosti nadzornog odbora po odredbama novog zakona. Na sajtovima ili u informatorima nekih JP (Jugoimport SDPR, JP NP Fruška gora, Zavod za udžbenike, Nuklearni objekti Srbije) i dalje postoje oba „stara“ organa – i upravni i nadzorni odbor, iako su „stari“ nadzorni odbori morali da prestanu da postoje.

**Nepostojanje roka Vlada je koristila ne samo pasivno (nesprovođenjem imenovanje po novom zakonu) već i aktivno, pa je tako, iako je novi Zakon stupio na snagu 25. decembra 2012. godine, četiri meseca kasnije, 5. aprila 2013. godine, imenovala predsednika i članove UO JP PTT saobraćaja „Srbija”, po odredbama starog Zakona o javnim preduzećima i i obavljanju delatnosti od opšteg interesa**.

U rešenju o imenovanju se navodi da će Upravni odbor Javnog preduzeća PTT saobraćaja „Srbija” nastaviti da obavlja poslove nadzornog odbora propisane Zakonom o javnim preduzećima, do imenovanja predsednika i članova nadzornog odbora u skladu sa (novim) Zakonom.

Među imenovanima su četvorica predstavnika partija vladajuće koalicije - poslanik SDP Meho Omerović, inače politikolog, ekonomista Dobrosav Marić, član Jedinstvene Srbije, Milutin Stojinović iz URS, diplomirani inženjer poljoprivrede i Milan Stevanović, matematičar iz SNS.

**Sličlna imenovanja obavljena su u prethodnom periodu, po stupanju na snagu novog zakona, i u UO Zavod za udžbenike (1. marta), UO EPS-a, i UO JP “Elektromreža Srbije”, UO Srbijagas, UO Transnafta (29. marta), UO Jugimport SDPR (12.april), UO Srbijavode (5. juna) i UO Srbijašume (18. jun).**

Od aprila Vlada, primenjujući stari zakon, barem objavljuje napomenu da će upravni odbor nastaviti da obavlja poslove nadzornog odbora propisane Zakonom o javnim preduzećima, do imenovanja predsednika i članova nadzornog odbora u skladu sa novim zakonom, što ranije nije činjeno.

# Izbor direktora JP

Zakon je predvideo i da se konkursi za direktore u svim javnim preduzećima na koje se primenjuje novi zakon budu raspisani najkasnije do 30. juna 2013. godine.

Javni konkursi su jedna od najbitnijih novina u zakonu.

Naime, direktora javnog preduzeća imenuje Vlada, na period od četiri godine, a na osnovu sprovedenog javnog konkursa.

Direktor mora biti stručnjak u jednoj ili više oblasti iz koje je delatnost od opšteg interesa za čije obavljanje je osnivano javno preduzeće, ne sme biti član organa političke stranke, odnosno zakon propisuje da mu je „određeno mirovanje u vršenju funkcije u organu političke stranke”

Javni konkurs za izbor direktora sprovodi Komisija za imenovanja Vlade. Komisija ima predsednika i četiri člana, od kojih predsednika i dva člana imenuje Vlada na period od tri godine, jednog člana imenuje odbor Narodne skupštine nadležan za poslove privrede na period od tri godine, dok jednog člana imenuje Vlada za svako pojedinačno imenovanje direktora.

Člana koga imenuje odbor Narodne skupštine nadležan za poslove privrede imenuje taj odbor dvotrećinskom većinom svih prisutnih članova odbora. Član koji se imenuje za svako pojedinačno imenovanje direktora mora biti član nadzornog odbora preduzeća u kome se imenuje direktor.

**Vlada Srbije imenovala je predsednika i dva člana Komisije za imenovanja 12. februara 2013. godine**. Predsednik je generalni sekretar Vlade Veljko Odalović, a članovi Novak Nedić i Tamara Stojčević, zamenici generalnog sekretara Vlade. **Skupštinski odbor za privredu je 28. marta imenovao četvrtog člana**, stomatologa dr Nenada Đorđevića[[9]](#footnote-10).

**Zaključno sa 6. septembrom 2013. godine, od posmatranih 17 preduzeća, odnosno devet za koje je raspisan konkurs za izbor direktora, imenovan je peti član Komisije za imenovanja u samo četiri**. U tri preduzeća, u kojima nije imenovan nadzorni odbor po novom zakonu – Eelektroprivredi Srbije, Skijalištima Srbije i Zavodu za udžbenike – u komisiju za imenovanja su 9. avgusta imenovani članovi postojećih upravnih odbora tih preduzeća. U slučaju Službenog glasnika, 28. avgusta je član nadzornog odbora imenovan za člana komisije koja treba da sprovede prvi deo procedure izbora direktora.

Sprovođenje javnog konkursa započinje donošenjem odluke o sprovođenju javnog konkursa za imenovanje direktora javnog preduzeća, koju donosi Vlada, kao osnivač.

Oglas o javnom konkursu priprema nadležno ministarstvo, dostavlja ga Komisiji za imenovanja, koja ga objavljuje u "Službenom glasniku Republike Srbije" i u najmanje jednim dnevnim novinama koje se distribuiraju na celoj teritoriji Republike Srbije. Oglas o javnom konkursu objavljuje se i na internet stranici ministarstva.

**Vlada je do isteka zakonskog roka, 30. juna, od posmatranih 17 JP, raspisala konkurse za izbor direktora u samo dva preduzeća** – Elektroprivredi Srbije (odluka Vlade od 10. juna, objavljena u Službenom glasniku 18. juna) i u Skijalištima Srbije (odluka Vlade od 25. juna, objavljena u Službenom glasniku 28. juna). **Po isteku roka raspisani su konkursi u još sedam preduzeća**: Putevi Srbije (1. jula/5. jula), NP Fruška gora (3. jula/10. jula), JP za skloništa (3. jula/15. jula), Jugoimport SDPR (5. jula/15. jula), Zavod za udžbenike (9. jula/15. jula), Službeni glasnik (31. jula/2. avgusta) i Nuklearni objekti Srbije (31. jula/7. avgusta).

Iako nema zvaničnog tumačenja o **tome zbog čega nisu raspisani konkursi u preostalih osam posmatranih JP**, iz političkih polemika koje su vođene u parlamentu može se zaključiti da postoji mišljenje Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo da se konkursi raspisuju samo za direktore javnih preduzeća u kojima su direktori u stanju vršilaca dužnosti[[10]](#footnote-11). Prema tom tumačenju nema potrebe da se raspisuju konkursi za JP u kojima je Vlada imenovala direktore pre stupanja na snagu novog zakona. To je slučaj sa JP „Srbija gas“, JP „Transnafta“, JP „Srbijašume“, Javno vodoprivredno preduzeće „Srbijavode“, JP „Elektromreža Srbije“, JP „Železnice Srbije“, Javno preduzeće PTT saobraćaja „Srbija“ i JP za razvoj i unapređenje informisanja putem elektronskih medija na srpskom jeziku u AP Kosovo i Metohija „Mreža most“.

Među ovim preduzećima su i ona na čijem se čelu nalaze visoki stranački funkcioneri.

**Transparentnost Srbija smatra da je ovo tumačenje pogrešno** jer Zakon o JP jasno propisuje: „Konkursi za direktore u svim javnim preduzećima na koje se primenjuje ovaj zakon biće raspisani najkasnije do 30. juna 2013. godine”.

Komisija sastavlja spisak kandidata koji ispunjavaju uslove za imenovanje i među njima sprovodi izborni postupak. U izbornom postupku se, ocenjivanjem stručne osposobljenosti, znanja i veština, utvrđuje rezultat kandidata prema merilima propisanim za imenovanje direktora javnog preduzeća.

Transparentnost Srbija zatražila je od Komisije za imenovanje podatke o tome da li su uspostavljena merila na osnovu kojih će se ocenjivati stručna osposobljenost, znanja i veštine kandidata.Odgovor od Vlade Srbije, odnosno od Komisije za imenovanja, nije stigao.

Kandidate koji su ispunili merila propisana za imenovanje direktora javnih preduzeća, komisija uvršćuje na rang listu. Lista za imenovanje sa najviše tri najbolje rangirana kandidata sa brojčano iskazanim i utvrđenim rezultatima prema merilima propisanim za imenovanje, dostavlja se nadležnom ministarstvu, odnosno organu uprave autonomne pokrajine ili organu uprave jedinice lokalne samouprave. Istovremeno, komisija dostavlja i zapisnik o izbornom postupku. Nadležno ministarstvo na osnovu liste za imenovanje i zapisnika o izbornom postupku, priprema predlog akta o imenovanju i dostavlja ga Vladi koja odlučuje o imenovanju direktora javnog preduzeća, donošenjem rešenja o imenovanju predloženog kandidata ili nekog drugog kandidata sa liste.

Rešenje o imenovanju dostavlja se licu koje je imenovano i objavljuje se u "Službenom glasniku Republike Srbije". Rešenje **sa obrazloženjem obavezno se** objavljuje na internet stranici organa nadležnog za imenovanje direktora (Vlada).

# 

# Godišnji program i izveštavanje o sprovođenju programa

Zakon propisuje i obaveze u vezi sa godišnjim programom poslovanja i izveštavanjem o njegovom sprovođenju.

Za svaku kalendarsku godinu javno preduzeće i zavisno društvo kapitala čiji je osnivač javno preduzeće, donose godišnji program poslovanja i dostavljaju ga osnivaču radi davanja saglasnosti, najkasnije do 1. decembra tekuće godine za narednu godinu. Program se smatra donetim kada na njega saglasnost da osnivač.

Program sadrži, naročito: planirane izvore prihoda i pozicije rashoda po namenama; planirani način raspodele dobiti javnog preduzeća, odnosno planirani način pokrića gubitka javnog preduzeća; elemente za celovito sagledavanje politike cena proizvoda i usluga, zarada i zapošljavanja u tom preduzeću, odnosno zavisnom društvu kapitala, koji se utvrđuju u skladu sa politikom projektovanog rasta zarada u javnom sektoru, koju utvrđuje Vlada za godinu za koju se program donosi; kriterijume za korišćenje sredstava za pomoć, sportske aktivnosti, propagandu i reprezentaciju, kao i kriterijume za određivanje naknade za rad predsednika i članova nadzornog odbora.

Javno preduzeće i zavisno društvo kapitala čiji je osnivač javno preduzeće dužni su da ministarstvu nadležnom za poslove finansija, ministarstvu nadležnom za poslove trgovine, ministarstvu nadležnom za poslove rada i resornom ministarstvu dostavljaju tromesečne izveštaje o realizaciji programa.

Na osnovu izveštaja, resorno ministarstvo sačinjava i dostavlja Vladi informaciju o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti.

S obzirom da je Zakon o JP stupio na snagu posle 1. decembra, JP su godišnje programe rada za 2013. godinu radila u skladu sa starim Zakonom o JP i obavljanju delatnosti od opšteg interesa. TS zbog toga nije analizirala sadržaj programa, ali je pratila podatke o redovnom tromesečnom izveštavanju o sprovođenju godišnjih programa JP, kao i objavljivanje godišnjih programa, izveštaja o njihovom sprovođenju i finansijskih godišnjih izveštaja na internet stranicama preduzeća, kako je propisano članom 62. Zakona o JP. **Ova odredba je masovno kršena.**

**Od 17. posmatranih JP, program rada za 2013. godinu pronašli smo na internet prezentacijama pet preduzeća** (Srbijašume, Srbijavode, Službeni glasnik, PTT Srbija, Nuklearni objekti Srbije), pri čemu u jednom slučaju taj dokument ne može da se otvori (Srbijašume).

**Izveštaj nezavisnog revizora za 2012. godinu objavilo je pet JP** (Transnafta, Službeni glasnik, PTT Srbija, JP za skloništa, Jugoimport SDPR), dok četiri JP imaju na svojim sajtovima izveštaje revizora za 2011. godinu (EPS, Srbijagas, JP za skijališta, NP Fruška gora). Preostalih osam imaju starije izveštaje (za 2010, 2009. godinu) ili uopšte nemaju izveštaje na sajtovima.

**Izveštaj o poslovanju objavila su tri JP** – Transnafta (JP koje ulazi u proces transformacije u akcionarsko društvo), PTT Srbija. i JP Nuklearni objekti Srbije.

Transparentnost Srbija tražila je od resornih ministarstava i JP podatke o tome da li su izrađeni i dostavljeni izveštaji o poslovanju za prva dva tromesečja 2013. godine, u skladu sa zakonskom obavezom. Ministarstvo finansija odgovorilo je da su JP NP Fruška gora i JP Skijališta Srbije dostavila tromesečne izveštaje za prva dva kvartala. Zanimljivo je da je u odgovoru Ministarstva navedeno da je tromesečni izveštaj JP Skijališta dobilo 21. maja, preko Uprave za trezor, dok je JP SKijališta u odgovoru navelo da je prvi izveštaj poslalo 7. maja direktno Ministarstvu, te da je to učinjeno tek tog datuma, jer je tog dana resorni ministar doneo Uputstvo o načinu dostavljanja obrazaca tromesečnih izveštaja o realizaciji godišnjeg programa poslovanja JP i zavisnih društava kapitala čiji je osnivač to preduzeće.

JP Srbijavode, Jugoimport SDPR, Elektromreže Srbije, PTT Srbija i Službeni glasnik su u odgovoru dostavljenom TS naveli da su resornim ministarstvima, odnosno Republičkom sekretarijatu za zakodavstvo dostavili tromesečne izveštaje za prva dva kvartala.

Ono što je posebno zabrinjavajuće jeste činjenica da su gotovo sva posmatrana preduzeća **godišnje programe rada za 2013. godinu usvojila sa velikim zakašnjenjem**. Od 17 posmatranih, jedno je usvojilo godišnji program je na vreme usvojilo jedno (UO PTT Srbija usvojio je program 29. novembra 2012. godine), u 14 JP upravni odbori su godišnji program usvojili u vremenu između 31. januara i 9. jula 2013. godine, dok za dva JP nisu dostupni podaci da li su i kada usvojili programe poslovanja.

**Nekoliko drastičnih slučajeva** su **Nuklearni objekti Srbije** (UO je **godišnji program** usvojio 19. juna, Vlada je dala saglasnost 12. jula, a rešenje o davanju saglasnosti je objavljeno u Službenom glasniku **16. jula**), **Putevi Srbije** (UO je **godišnji program** usvojio 4 jula, Vlada je dala saglasnost 9. jula, a rešenje o davanju saglasnosti je objavljeno u Službenom glasniku **12. jula**) **i Srbijagas** (UO je godišnji **program za 2013.** godinu usvojio u drugoj polovini godine – 9. jula, Vlada je dala saglasnost mesec dana kasnije, 9. avgusta a rešenje o davanju saglasnosti je objavljeno u Službenom glasniku **29. avgusta 2013.**).

S obzirom da Zakon o JP predviđa da će se rad direktora JP izabranih na konkursima, u skladu sa zakonom koji treba da donese profesionalizaciju i departizaciju, ocenjivati na osnovu poređenja programa rada i postignuth rezultata, opisanih u izveštajima o poslovanju, sadašnje stanje ne uliva mnogo optimizma da će javnost moći objektivno da procenjuje rad menadžemnta. Zakon, naime, predviđa stimulacije za menadžment kada javno preduzeće posluje sa pozitivnim poslovnim rezultatima, dok je razrešenje direktora obavezno ako je “došlo do znatnog odstupanja od ostvarivanja osnovnog cilja poslovanja javnog preduzeća, odnosno od plana poslovanja javnog preduzeća”.

# Budžetski sistem

Srbija je na poslednjoj objavljenoj listi (januar 2013. godine) zauzela 60. mesto među 100 zemalja rangiranih po indeksu otvorenosti budžeta (Open budget index OBI). Prema rezultatima međunarodnog istraživanja, Srbija ima 39 od mogućih 100 bodova što je svrstava među zemlje koje pružaju svojim građanima „minimum informacija potrebnih za razumevanje i analiziranje budžeta“. To je znatno ispod proseka regiona (52 boda), ali i značajno lošije nego na prethodnom rangiranju, kada je imala 54 poena.

Glavni razlog za ovakav drastičan pad je činjenica da Vlada u procesu donošenja budžeta za 2012. godinu nije objavila fiskalnu strategiju i da se o sadržaju nacrta tog dokumenta moglo suditi samo na osnovu kritika koje je izrekao Fiskalni savet. Na loš indeks uticala je i činjenica da za 2012. godinu nije postojao „građanski budžet“ - dokument u kojem bi predlog budžeta bio približen građanima, a koji se prvi put pojavljuje ove godine.

Povrh toga, tada je ukazano na niz problema koji su uticali da ocena bude nezadovoljavajuća. Ti problemi bi mogli da se otklone ukoliko vlada ima nameru da vodi transparentnu budžetsku politiku. Među ključnim potezima bilo bi povećanje broja ministarstava koja imaju programske budžete, kao i omogućavanje građanima, zainteresovanim grupama i stručnjacima da dobiju potpune i pravovremene informacije u toku pripreme budžeta i da kroz javne rasprave utiču na njegov sadržaj.

Takođe, izmenama Zakona o budžetskom sistemu bi trebalo precizirati rokove za reviziju završnog računa budžeta; Indeks otvorenosti budžeta bio bi veći kada bi se poštovao budžetski kalendar, kada bi Vlada izveštavala šta je preduzela povodom preporuka Državne revizorske institucije, odnosno kada bi aktivnosti na ispunjenju tih preporuka pratili i parlament i DRI.

Indeks bi bio veći i kada bi predlog budžeta sadržao podatke o kvazifiskalnim aktivnostima (kao što je kontrolisanje cena koje su ispod tržišnog nivoa od strane Vlade), o prenetim obavezama i zaduženjima, kada bi se jasno videlo koliko deo budžeta se troši na poverljive nabavke i smanjila diskreciona ovlašćenja u trošenju budžetske rezerve.

Uključenje parlamenta u proces planiranja budžeta i otvaranje rasprave o budžetskoj politici pre utvrđivanja predloga budžeta doprinelo bi, prema oceni Transparentnosti Srbija, boljem rangiranju. Mesečne izveštaje o realizaciji budžeta (bilten javnih finansija) potrebno je objavljivati pravovremeno, odnosno ažurnije, kao i polugodišnji izveštaj o realizaciji budžeta.

Neophodno je u završnom računu budžeta pojasniti eventualna odstupanja prvobitnih makroekonomskih prognoza i ciljeva budžetske politike od ostvarenih rezultata. Većem indeksu bi doprinelo kada bi Državna revizorska institucija detaljno izveštavala kako su podaci dobijeni od javnosti i drugih institucija (kao što su, na primer, izveštaji Uprave za javne nabavke) uticali na izradu plana revizije.

TS je u okviru analize javnosti rada u oblasti budžetske politike pratila postupak pripreme budžeta za 2014. godinu, analizirala izveštavanje o rashodima budžeta za 2013. godinu, ažurnost i sadržaj biltena javnih finansija.Analizirano je iusvajanje sistemskih preporuka iz analize rejtinga na listi OBI.

**Bilten javnih finansija sadrži sve neophodne podatke ali se Ministarstvo finansija ne može pohvaliti ažurnošću po pitanju objavljivanja biltena.** Do 26. juna na sajtu[[11]](#footnote-12) se mogao naći bilten za januar, narednog dana su objavljeni bilteni za februar i mart, u avgustu su se pojavili bilteni za april i maj, početkom septembra za jun, a 15. septembra za jul 2013. godine.

**Nacrt zakona o završnom računu budžeta za 2012. godinu** i dalje (stanje 18. septembra) nije dostupan na sajtu Ministarstva finansija, iako je rok za izradu propisan Zakonom o budžetskom sistemu 20. jun, a rok za dostavljanje parlamentu Predloga zakona o završnom računu budžeta 15. jul.

**Fiskalna strategija kasni više od četiri meseca**. Rok za dostavljanje Fiskalnom savetu istekao je 30. aprila (takođe je reč o roku propisanom budžetskim kalendarom, u skladu sa članom 31 Zakona o budžetskom sistemu), a prema podacima iz Fiskalnog saveta, do 5. septembra tekst Fiskalne strategije nije stigao u to telo.

U vezi sa javnošću javnih finansija su i pojedine izmene do kojih je došlo u Zakonu o budžetskom sistemu krajem 2012. godine. Na osnovu ovog zakona je tokom 2013. Vlada je donela *Uredbu o izgledu, sadržaju i načinu popunjavanja obrazaca, kao i o načinu dostavljanja i obrade podataka koji se unose u registar zaposlenih, izabranih, postavljenih i angažovanih lica u javnom sektoru ("Sl. glasnik RS", br. 76/2013).* Uredba predviđa prikupljanje velikog broja informacija o zaposlenima u širokom krugu institucija javnog sektora. Najava uspostavljanja takvog registra je u tesnoj vezi i sa primenom propisa iz decembra 2009, o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj i lokalnoj administraciji predviđala su pravljenje i javnost takvog registra (član 6. st. 3) - *Registar sa podacima o broju zaposlenih i angažovanih lica u organima državne uprave, javnim agencijama i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje i o iznosu isplaćenom na ime njihovih plata, dodataka i naknada vodi se u ministarstvu nadležnom za poslove finansija i objavljuje se na internet prezentaciji tog ministarstva.*

Podaci o broju zaposlenih se zaista i objavljuju (od 2012) na sajtu Ministarstva finansija[[12]](#footnote-13). Mada je jasno da će na osnovu nedavno usvojene Uredbe veći broj podataka o zaposlenima u javnom sektoru biti poznat državnim organima i prisutan u Registru, nije do kraja jasno u kojoj meri će se njegova primena odraziti na povećanje transparentnosti. Naime, član 93a Zakona o budžetskom sistemu predviđa objavljivanje „zbirnih podataka“, a taj se pojam može tumačiti na razne načine – zbirni podaci za zaposlene po institucijama, po grupama institucija, po grupama zaposlenih unutar institucije itd.

# Zakon o javnim nabavkama

**Povećanje transparentnosti nakon početka primene novog Zakona o javnim nabavkama**

Novi Zakon o javnim nabavkama, čije je usvajanje bilo jedno od glavnih predizbornih obećanja vladajuće koalicije, izglasan je 27. decembra 2012. godine, a njegova primena počela je 1. aprila 2013. godine.

Sa stanovišta transparentnosti, zakon je doneo dve važne novine - na Portalu javnih nabavki objavljuju se svi oglasi, uključujući i one za male javne nabavke, a Uprava za javne nabavke proverava pregovaračke postupke i njihovu osnovanost, na osnovu podzakonskog akta koji propisuje šta mora da se dostavi da bi bili ispunjeni uslovi za sprovođenje pregovaračkog postupka.

Važne novine su i obavezna objava obaveštenja o uloženom zahtevu za zaštitu prava i o izmeni ugovora, kao i objava obaveštenja o pokretanju pregovaračkog postupka bez objave javnog poziva.

Pravilnik o formi i sadržini zahteva za mišljenje o osnovanosti primene pregovaračkog postupka usvojen je i objavljen pre početka primene zakona.

Stanje u sistemu javnih nabavki pre početka primene novog zakona predstavljeno je u godišnjem izveštaju Uprave za javne nabavke za 2012. godinu[[13]](#footnote-14).

Za period 1. januar - 31. decembar 2012. godine, naručioci su Upravi dostavili izveštaje za 83.487 javnih nabavki, čija ukupna vrednost iznosi 297.345.078.000 dinara. Karakteristika izborne 2012. godine, prema izveštaju UJN je to što je u drugoj polovini godine, nakon promene vlasti, došlo do značajnijeg smanjivanja izdataka za javne nabavke u odnosu na prvu polovinu godine: u prvoj polovini godine potrošeno je 173 milijarde dinara, a u drugoj polovini godine 124 milijarde dinara, što je za 49 milijardi dinara manje, odnosno za 28%.

U ukupnoj vrednosti zaključenih ugovora, 87% čine ugovori velike vrednosti koji se dodeljuju po striktno definisanoj proceduri propisanoj Zakonom, dok su nabavke male vrednosti (između 331.000 i 3.311.000 dinara na godišnjem nivou) koje se sprovode po pojednostavljenoj proceduri, učestvovale sa 13%.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Javne nabavke velike vrednosti po vrstama postupaka u 2012. godini (u hiljadama dinara) | | | | |
|
| **Vrsta postupka** | **Broj nabavki** | **Procenjena vrednost** | **Ugovorena vrednost** | **Ugovorena vrednost sa PDV** |
|
| **otvoreni**  **postupak** | 20.414 | 160.076.780 | 144.891.677 | 164.992.328 |
| **restriktivni**  **postupak** | 5.795 | 27.528.632 | 24.859.874 | 29.052.037 |
| **pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva** | 6.668 | 75.262.724 | 72.793.968 | 82.568.513 |
| **pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva** | 1.231 | 16.914.581 | 15.480.771 | 17.531.795 |
| **konkurs za nacrte** | 5 | 5.340 | 5.501 | 6.195 |
| **ukupno za period** | **34.113** | **279.788.057** | **258.031.791** | **294.150.868** |

Javne nabavke dobara, usluga i radova realizovane su pretežno kroz otvoreni postupak kome je svojstven najviši stepen transparentnosti i konkurencije u poređenju sa ostalim postupcima.

Otvoreni i restriktivni postupak, koje karakteriše objavljivanje javnog poziva i odsustvo ograničenja ponuđačima da konkurišu za dobijanje posla, zajedno uzevši, učestvuju sa 76% u ukupnom broju zaključenih ugovora o javnim nabavkama u 2012. godini.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Uporedni pregled brojčane strukture javnih nabavki velike vrednosti po vrsti postupka (u %) | | | | | | | | | | | |
| **Vrsta postupka** | **2002.** | **2003.** | **2004.** | **2005.** | **2006.** | **2007.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** | **2012.** |
| **otvoreni**  **postupak** | 28 | 60 | 50 | 49 | 47 | 45 | 42 | 53 | 59 | 57 | 59 |
| **restriktivni**  **postupak** | 8 | 19 | 26 | 24 | 26 | 27 | 28 | 23 | 18 | 17 | 17 |
| **pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva** | 63 | 13 | 19 | 22 | 23 | 25 | 27 | 21 | 19 | 21 | 20 |
| **pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva** | 1 | 7 | 5 | 5 | 4 | 3 | 3 | 3 | 4 | 5 | 4 |
| **konkurs za nacrte** | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Uporedni pregled vrednosne strukture javnih nabavki velike vrednosti po vrsti postupka (u %) | | | | | | | | | | | |
| **Vrsta postupka** | **2002.** | **2003.** | **2004.** | **2005.** | **2006.** | **2007.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** | **2012.** |
| **otvoreni**  **postupak** | 45 | 63 | 50 | 45 | 43 | 35 | 35 | 43 | 57 | 54 | 56 |
| **restriktivni**  **postupak** | 25 | 12 | 18 | 20 | 20 | 25 | 30 | 18 | 12 | 16 | 10 |
| **pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva** | 30 | 23 | 28 | 32 | 33 | 37 | 33 | 31 | 24 | 25 | 28 |
| **pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva** | 0 | 2 | 3 | 3 | 4 | 3 | 2 | 8 | 7 | 5 | 6 |
| **konkurs za nacrte** | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Međutim, broj ugovora zaključenih u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja je visok (20%) i nalazi se unutar opsega od 19 do 27% koji se uspostavio tokom poslednjih osam godina. Ovaj procenat bi svakako trebalo smanjivati u budućnosti, posebno ako se ima u vidu da je 2003. godine učešće ovog netransparentnog i nekonkurentnog postupka iznosilo svega 13%.

Kao osnov za sprovođenje nabavki sa pregovaračkim postupkom bez objavljivanja javnog poziva u gotovo polovini slučajeva (48%), bila je zaštita isključivih prava i „tehnički, odnosno umetnički razlozi“ zbog kojih je nabavku mogao ispuniti samo jedan ponuđač. Ovaj osnov karakteriše odsustvo bilo kakve konkurencije jer se pregovara sa samo jednim ponuđačem, što naručioca stavlja u najmanje povoljan položaj.

Za ovakve slučajeve, Zakon je bio predvideo rešenje da je naručilac u obavezi da, u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki objavi odluku da je izabrao najpovoljnijeg ponuđača sa kojim namerava da zaključi ugovor, uz navođenje šta je predmet nabavke i konkretnog razloga zašto je samo odabrani ponuđač u stanju da ispuni datu nabavku. Pri tome, ponuđačima je bio ostavljen zakonski rok od 8 dana od dana objavljivanja obaveštenja u „Službenom glasniku RS“ da ulože žalbu naručiocu, ukoliko smatraju da i oni mogu ispuniti datu javnu nabavku, a ne samo odabrani ponuđač, i samim time da zaustave postupak nabavke, dok se ne donese konačna odluka. Međutim, ukoliko niko od ponuđača ne uloži žalbu, naručilac po isteku roka od 8 dana može da zaključi ugovor, bez obzira na stvarnu opravdanost primene pregovaračkog postupka i izbora određenog ponuđača.

S obzirom da ovaj osnov za pregovaranje ima dominatan udeo u odnosu na ostale osnove, može se zaključiti da ponuđači, u 2012. godini, nisu koristili ovaj efikasan mehanizam za sprečavanje zaključivanja ugovora koji im je tada važeći Zakon bio stavio na raspolaganje.

Sledeći osnov, posmatrano po relativnom značaju, bila je „hitnost“ (zastupljena u 19% slučajeva), kome naručioci pribegavaju u uslovima „vanrednih okolnosti i nepredviđenih događaja“. S obzirom na to da se ugovor zaključuje po ubrzanoj proceduri, naručilac je u obavezi da, u roku od tri dana od izbora najpovoljnije ponude, dostavi Upravi za javne nabavke izveštaj o sprovedenom postupku, kao i obrazloženje vanrednih okolnosti i nepredviđenih događaja koji su ga sprečili da primeni otvoreni ili restriktivni postupak.

S tim u vezi, Uprava je uočila postojanje nepravilnosti u sprovedenim postupcima „po hitnosti“ ukupne vrednosti od 8.439.937.183 dinara.

Uočene nepravilnosti se odnose na:

- nepostojanje zakonskog osnova (razloga hitnosti) za sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva; naručilac je sebe svojim postupanjem doveo u nemogućnost sprovođenja redovnog (otvorenog) postupka - 47%;

- neobezbeđivanje efektivne konkurencije među ponuđačima što je u suprotnosti sa načelima javnih nabavki-pozivanje samo jednog, tačno određenog ponuđača - 39%;

- odugovlačenje postupka, odluka o izboru najpovoljnije ponude se donosi 15-20 dana nakon otvaranja ponuda - 2%;

- ostalo - 12%.

Naročito je bila velika vrednost pregovaračkih postupaka „po hitnosti“ u drugom kvartalu 2012. godine, u vreme izbora, i u njima je uočen visok stepen neregularnosti.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Vrednost pregovaračkih postupaka po „hitnosti“, u 2012. godini, po kvartalima | | | | |
| **Kvartali** | **Prvi**  **kvartal**  **2012.**  **godine** | **Drugi kvartal**  **2012.**  **godine** | **Treći kvartal**  **2012.**  **Godine** | **Četvrti kvartal**  **2012.**  **Godine** |
| **Ukupna vrednost nabavki bez PDV-a** | 2.744.656 | 8.743.669 | 710.978 | 1.247.410 |
| **Ukupna vrednost nabavki u kojima je uočena nepravilnost (bez PDV-a)** | 978.439 | 7.275.960 | 92.000 | 93.539 |
| **Zastupljenost nepravilnosti** | 35% | 83% | 13% | 7% |

U predizbornom (prvi kvartal) i izbornom (drugi kvartal) periodu realizovano je 83% javnih nabavki, a u drugoj polovini godine svega 17%. Prosečna stopa neregularnosti kod pregovaračkih postupaka po „hitnosti“, u prvoj polovini 2012. godine, iznosila je 72%, dok je u drugoj polovini godine bila svega 9%.

Ono što ostaje kao glavno negativno obeležje sistema javnih nabavki u 2012. godini jeste visoka zastupljenost pregovaračkih postupaka, posebno onih sa samo jednim ponuđačem. Stoga se, prema oceni UJN, kao dobrim može oceniti rešenje u novom Zakonu o javnim nabavkama koji se primenjuje od 1. aprila 2013. godine a kojim je napušteno do tada važeće rešenje po kome se od ponuđača očekuje da reaguju na informacije iz javno objavljenih oglasa i umesto njega uvodi da Uprava za javne nabavke mora da daje prethodno mišljenje za sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja.

Prioritet Uprave za javne nabavke u 2013. godini, prema najavi direktora UJN Predraga Jovanovića[[14]](#footnote-15), jeste smanjivanje učešća pregovaračkih postupaka, kao netransparentnih i najrizičnijih u pogledu korupcije.

**TS** je tokom trajanja projekta pokušala da utvrdi **da li se smanjilo učešće netransparentnih pregovaračkih postupaka nakon početka primene novog zakona, kao i ispunjavanje obaveze objavljivanja postupaka malih nabavki.**

Podaci o sprovedenim postupcima javnih nabavki u drugom tromesečju 2013. godine nisu, međutim, dostupni javnosti. Postoje samo parcijalni podaci o postupcima u prvom kvartalu 2013. godine i delu drugog kvartala, koji mogu poslužiti za procenu stanja u sistemu javnih nabavki po usvajanju novog zakona, odnosno po početku njegove primene.

Naime, prema podacima koje je javno izneo direktor UJN Predrag Jovanović, u prvom tromesečju 2013. godine, vrednost pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva bila je 6,8 milijardi dinara (tačno 6.849.778.000 dinara, nije saopšteno da li je reč o vrednost sa PDV-om ili bez PDV-a), odnosno oko 61 milion evra. U celoj 2012. godini vrednost pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva bila je72,8 milijarde dinara (82,6 sa PDV-om). Vidi se da je u tom međuperiodu **došlo do izuzetnog smanjenja obima netransparentnih postupaka**.

Parcijalni podaci koje je predstavio direktor UJN ukazuju takođe i na **znatno smanjenje učešća netransparentnih postupaka u prvoj polovini drugog kvartala.** Od 1. aprila do 15. maja vrednost pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva bila je četiri milijarde dinara, od čega se 84 odsto odnosi na nabavke koje su sprovodile apoteke čiji su osnivači lokalne samouprave, a koje su tek tada uvedene u sistem javnih nabavki i počele da sprovode Zakon na nabavku lekova i medicinskih sredstava koje finansira RZZO.

Ostali podaci koje je predstavio direktor UJN ukazuju i na značajno smanjenje vrednosti pregovaračkih postupaka po hitnosti u drugoj polovini 2012. godine (posle izbora) i prvom kvartalu 2013. godine (po usvajanju zakona, ali pre početka njegove primene) u odnosu na period godinu dana ranije. Ti podaci se, međutim ne poklapaju sa onim što je objavljeno u godišnjem izveštaju UJN za 2012. godinu, pa je za analizu potrebno sačekati objavljivanje zvaničnih podataka UJN.

Jedna od važnih brana korupciji u sistemu JN jeste konkurencija. Prosečan broj ponuda po tenderu opada od 2003. godine, sa 8,5 , preko 4, koliko je bilo od 2007. do 2009. godine, do 2,6 koliko je bila prosečna vrednost ponuda u prvoj polovini 2012. godinu. U godišnjem izveštaju nema podataka o prosečnom broju za celu 2012. godinu, a UJN nije predstavila bilo kakve podatke za prvu polovinu 2013. godine, pa je nemoguće proceniti ima li napretka po ovom parametru.

Što se tiče obaveze oglašavanja nabavki male vrednosti, podaci za prvih pet meseci primene Zakona (1. aprila – 1. septembar) pokazuju značajno povećanje– objavljeno je 6,573 nabavki male vrednosti.

Direktor UJN Predrag Jovanović naveo je, za potrebe ovog istraživanja, sledeće podatke i ocene o sprovođenju Zakona u prvih pet meseci, odnosno o povećanju transparentnosti koje novi Zakona treba da donese:

* Od 1. aprila do 1. septembra 2013. godine broj poseta Portalu javnih nabavki iznosio je 564.937 a u istom periodu 2012. godine 61.414 što znači da je posećenost povećana osam puta.   
  - Broj registrovanih naručilaca je porastao sa 2.171 na 3.335 (za 35%), a broj registrovanih korisnika, odnosno lica koja kod naručilaca rade sa Portalom je porastao sa 2.989 na 4.917 (za 40%).  
  - Prosečan broj dnevne posećenosti Poratala se udesetostručio, sa 364 koliko je iznosio pre primene novog Zakona, na 3.744  
  - Na novom Portalu, za svega pet meseci primene, objavljeno je 11.658 javnih nabavki, od čega 4.005 u otvorenom postupku i 6.573 u postupku javne nabavke male vrednosti  
  - Objavljeno je više od 700 mišljenja Uprave u vezi sa osnovanošću primene pregovaračkog postupka

Od 1.septembra 2013.godine počeo je sa radom Registar ponuđača kao jedinstvena, centralna, elektronska i javna baza podataka o preduzetnicima i pravnim licima koji ispunjavaju obavezne uslove za učešće u postupku javne nabavke, propisane članom 75. stav 1. tač.1) do 4) Zakona o javnim nabavkama. Lice upisano u Registar ponuđača nije dužno da prilikom podnošenja ponude, odnosno prijave dokazuje ispunjenost obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke.  
To znači da ponuđači više ne moraju da jure od šaltera do šaltera da bi prikupili četiri neophodna dokaza za učešće u svakom postupku javne nabavke ponaosob. To predstavlja veliku uštedu u vremenu i novcu za ponuđače, oni se rasterećuju administracije i povećava se efikasnost postupka javne nabavke.

# Javne rasprave o propisima

Javne rasprave imaju veliki značaj za borbu protiv korupcije, delujući kao preventivno sredstvo. jer, s jedne strane, omogućavaju građanima, udruženjima i svima koji žele da doprinesu kvalitetu propisa, a s druge strane javna rasprava može da posluži kao korektiv prethodno učinjenog netransparentnog lobiranja, time što se tokom nje može pokazati da li su rešenja o kojima se raspravlja utemeljena na stvarnoj potrebi i javnom interesu.

Na nedostatak javnih rasprava i manjkavosti u procesu njihovog organizovanja ukazuje se i u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije, usvojenoj 1. jula: „Proces usvajanja propisa u Srbiji, na svim nivoima, odlikuje nedovoljno učešće javnosti, zbog čega mnogi propisi postaju 'instrument' korupcije i zloupotreba, umesto da budu sredstvo njihovog iskorenjivanja. Razlog za to je, između ostalog, odsustvo zakonske garancije da će u svim slučajevima usvajanju propisa prethoditi javne rasprave i da će njihovi predlozi biti razmotreni. U Srbiji nije regulisan ni proces lobiranja, kao mehanizma za uticaj zainteresovanih pojedinaca i grupa na usvajanje propisa i donošenje odluka“. Zbog toga Strategija predviđa usvajanje i primenu delotvornog zakonskog okvira kojim se regulišu lobiranje i učešće javnosti u postupku donošenja propisa[[15]](#footnote-16).

Zakon o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007 i 95/2010), u članu 77 propisuje da su „Ministarstvo i posebna organizacija dužni da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost sprovedu javnu raspravu“ i da se „Sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona bliže uređuje poslovnikom Vlade“.

Već na osnovu ove kratke odredbe mogu se izvući zaključci o osnovnim svojstvima i nedostacima pravnog okvira koji se tiče javnih rasprava u pripremi zakona:

•             Zakon uređuje javne rasprave samo za slučajeve kada zakon priprema organ državne uprave (ministarstvo ili posebna organizacija) i ne postavlja pravila kojih bi se morali pridržavati i ostali ovlašćeni predlagači zakona

•             Zakon smešta javnu raspravu u fazu pripreme zakona, pre utvrđivanja nacrta zakona

•             Zakon propisuje na kome leži odgovornost za sprovođenje javne rasprave (ministarstvo ili posebna organizacija koja je nadležna za pripremu zakona)

•             Javne rasprave nisu obavezne uvek, ali jesu u nekim slučajevima

•             Slučajevi u kojima se javne rasprave moraju organizovati nisu precizno definisani:

o             ne postoji definicija niti propisani način da se utvrdi kada se nekim zakonom bitno menja pravni režim u jednoj oblasti

o             ne postoji definicija niti propisani način da se utvrdi da li se zakonom uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost

•             Nije propisano vreme održavanja javne rasprave

•             Nije propisan način organizovanja javne rasprave

•             Nije propisano kako se postupa sa rezultatima javne rasprave (primljenim predlozima)

•             Zakon je odredio da se sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona „bliže uređuje poslovnikom Vlade“. Međutim, s obzirom na to da samo sprovođenje javne rasprave uopšte nije uređeno Zakonom, ono se ne može bliže uređivati Poslovnikom.

To otvara mogućnost da se sprovođenje javne rasprave u potpunosti uredi Poslovnikom Vlade, ali i rizik da takvo uređivanje od strane Vlade bude označeno kao neustavna uzurpacija zakonodavnih ovlašćenja od strane izvršne vlasti, naročito ako bi se kroz normiranje utvrđivali prava i obaveze građana i pravnih lica.

# Izmene Poslovnika Vlade i njihovi efekti

U aprilu 2013. došlo je do izmena Poslovnika Vlade u delu koji se odnosi na javne rasprave (Službeni glasnik RS 030/2013, 02. aprila 2013). Ove izmene su neposredna posledica objavljivanja „Studije o unapređenju zakonodavnog procesa“ , čije nalaze su podržali i predstavnici državnih organa okupljenih u okviru Projektne grupe za zakonodavnu reformu.

Ove izmene Poslovnika, po mišljenju organizacije Transparentnost – Srbija, nisu dovoljne da obezbede potrebni nivo transparentnosti i participativnosti zakonodavnog postupka, ali predstavljaju bitan napredak na tom putu.

Novim Poslovnikom je, pored ostalog, predviđeno da je predlagač obavezan da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu. Javna rasprava se može sprovesti i u pripremi strategije razvoja, uredbe i odluke.

Ključna novina je to što se precizira šta će se uvek smatrati zakonom u čijoj pripremi se javna rasprava mora sprovesti: 1) prilikom pripreme novog sistemskog zakona (nije propisano izričito šta se sve smatra sisemskim zakonom, ali je među pravnicima ova stvar uglavnom nesporna); 2) prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača ne odluči drukčije (to jest, polazi se od toga da je javna rasprava nužna a može se dokazivati suprotno); 3) prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju; 4) prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora – samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom (o ovim zakonima do sada nisu vođene javne rasprave).

Odluku o sprovođenju javne rasprave, program javne rasprave i rok u kojem se ona sprovodi određuje nadležni odbor, na predlog predlagača.

Postupak javne rasprave započinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi sa programom javne rasprave na internet stranici predlagača i portalu e-uprave. Javni poziv sadrži i informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave.

Program javne rasprave obavezno sadrži: nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave sa obrazloženjem i prilozima utvrđenim Poslovnikom Vlade, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina, adresu i vreme njihovog održavanja i dr.), način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara, kao i druge podatke značajne za njeno sprovođenje.

Poslovnik propisuje da rok za dostavljanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara u pismenom ili elektronskom obliku iznosi najmanje 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva, te da javna rasprava traje najmanje 20 dana.

Predlagač je takođe dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.

Ove odredbe svakako predstavljaju značajan napredak u odnosu na prethodno stanje ali su i one, prema mišljenju Transparentnosti Srbija, nedovoljne da bi se postigao zadovoljavajući standard učešća javnosti u procesu donošenja propisa.

Naime, mnoga pitanja su ostala i dalje nerešena, poput obaveze predlagača propisa da odgovori argumentovano na sve dobijene predloge i sugestije i objavi dobijene komentare i odgovore. Ostalo je i pitanje uspostavljanja mehanizma da se ospori valjanost propisa koji je donet bez javne rasprave.

Analiza koju je TS uradila **pokazala je, međutim, da u praksi ni ovaj minimum nije poštovan**, da su gotovo sve odredbe o javnim raspravama kršene te da se uglavnom težilo da se ispuni forma i organizuju konferencije, okrugli stolovi i predstavljanja zakonskih tekstova koje su potom u obrazloženju propisa prikazane kao formalno ispunjenje obaveze.

Što se dosadašnje prakse sa javnim raspravama tiče, TS je u prethodnom periodu, u nameri da utvrdi u kojoj meri se u Republici Srbiji sprovode javne rasprave, i da li u postupanju aktuelne Vlade ima bitnih pomaka u odnosu na prethodnu, sprovela dva istraživanja.

Istraživanja za period od početka rada aktuelne Vlade Srbije do kraja marta 2013. pokazalo je veoma mali napredak u odnosu na prethodno istraživanje iz 2011. godine, kada je od 176 propisa (čiji su predlagači bili vlasti na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou) javna rasprava organizovan au 46 slučajeva.

U drugom ciklusu, od 52 propisa koja je usvojila Vlada, u 10 slučajeva je organizovana javna rasprava, u 2 slučaja su postojali neki elementi javne rasprave, u 23 slučaja je potvrđeno da nije bilo javne rasprave, dok za 17 slučajeva nema potvrde da je javna rasprava organizovana, ali nema ni podataka o javnoj raspravi.

TS je pratila koliko su tri ministarstva (pravde, finansija i prosvete) u periodu od 1. aprila 2013. (kada je usvojen novi Poslovnik Vlade Srbije) poštovala propisane obaveze. U tom periodu usvojen je 21 predlog zakona odnosno predloga i izmena i dopuna zakona čiji su predlagači bila ta tri ministarstva.

Iako za devet zakona u obrazloženju postoje podaci da je organizovana javna rasprava, na portalu e\_uprava nalaze se samo tri zakona, za koje je rasprava organizovana još u oktobru 2012. godine (reč je o tri zakona iz oblasti pravosuđa, koji su kao predlozi utvrđeni na sednici Vlade Srbije 18. juna 2013. godine i još se nalaze u skupštinskoj proceduri). Na portalu e\_uprave je, inače, od formiranja nove Vlade Srbije do danas organziovana javna rasprava za samo 14 zakona odnosno izmena zakona i šest drugih dokumenata (akcioni planovi, strategije, smernice, pravilnici). Devet zakona je iz resora Ministarstva pravde, u dva slučaja raspravu je organizovalo Ministarstvo rada i socijalne politike, jednu Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo trgovine i telekomunikacija organizovalo je raspravu za jedan zakon i šest drugih propisa, dok je raspravu o jednom zakonu iz oblasti spoljnih poslova javnu raspravu organizovao nadležni vladin odbor, što znači da je ministarstvo propustilo da to učini.

Kako se može videti iz navedenog, javne rasprave nisu bile oglašavane na forumu e-Uprave, čije je korišćenje obavezno za organe državne uprave, čak ni u slučajevima kada su održane. Posebno je zanimljiva činjenica da na ovom forumu nije oglašena ni rasprava o dva dokumenta koja se bave pitanjem unapređenja javnih rasprava – Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije i Akcionom planu za njeno sprovođenje.

Obrazloženja dostavljena uz predloge zakona, u delu u kome se analiziraju efekti zakona i odgovara na pitanje o javnim raspravama, odnosno „da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu“ ukazuje da predlagači na različit način tumače sam pojam javne rasprave, odnosno da postoji problem u formulisanju „formalne javne rasprave“. Ima slučajeva da predlagači smatraju da javna rasprava uopšte nije održana iako navode podatke koji pokazuju da su postojali barem osnovni elementi javne rasprave, a ima slučajeva da se detaljno iznose podaci o održanim okruglim stolovima i time zaključuje da je potpuno ispunjena formalna obaveza.

Tako u obrazloženju Predloga zakona o izmenama i dopunama zakona o imovini stoji da u postupku pripreme zakona nije sprovedena formalna javna rasprava, a dalje se navodi da je ostvarena saradnja sa jedinicama lokalne samouprave posredstvom Stalne konferencije gradova i opština i razmotreni (i u značajnoj meri usvojeni) njihovi pribavljeni stavovi, te da je zakon istaknut na internet stranici Ministarstva finansija i privrede, a obveznici pozvani da daju sugestije i komentare.

U nekoliko slučajeva, međutim, kao deo javne rasprve navodi se to što je zakon dostavljen „ministarstvima i drugim nadležnim organima“ ili da su „izmene pojedinih odredaba inicirane od strane poreskih obveznika“ ili da su „rezultat analize zahteva samih obveznika“. Postoje i navodi da su „zainteresovane strane imale aktivno učešće u radu“ bez bilo kakvog elaboriranja.

U slučaju dva zakona (Predlog zakona o računovodstvu i Predlog zakona o reviziji), čiji je predlagač bilo Ministarstvo finansija, u analizima efekata postoji detaljno obrazloženje na koji način su javne rasprave organizovane, na šta su se sugestije odnosile i koje sugestije su usvojene a koje ne.

Izuzatno detaljan izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi može se naći uz Nacrt zakona o zadrugama, na sajtu Ministarstva finansija.

U slučaju Zakona o prekršajima, koji je usvojen u julu 2013. godine, u obrazloženju Predloga zakona se navode brojni podaci o održanim okruglim stolovima, ali ne i podaci o pristiglim i usvojenim sugestijuama. U obrazloženju, međutim, stoji da „sastavni deo ovog izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi, uključujući primedbe, predloge i sugestije tokom rasprave čini transkript sa javne rasprave održane dana 23.10.2012. godine, kao i tabelarni prikaz svih prispelih predloga, primedaba i sugestija tokom javne rasprave“. Taj prilog nije dostupan na sajtu parlamenta, uz predlog zakona, kao ni na sajtu Ministarstva pravde, gde je oglašena javna rasprava.

Činjenica je da ne postoji obaveza objavljivanja pristiglih primedbi, komenata i sugestija i odgovora predlagača, odnosno obrazloženja zbog čega pojedini predlozi nisu usvojeni. Predlagači taj propust koriste i ne objavljuju te podatke. Tako je u slučaju rada na Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije na radnoj grupi, u kojoj je TS imala predstavnika, odlučeno da se na sve primedbe da obrazložen odgovor i da se primedbe i obrazloženja objave. Tu odluku Ministarstvo pravde i državne uprave nije poštovalo.

Pored svega navedenog, važno je napomenuti da javne rasprave na lokalnom nivou nisu bile predmet ove analize, ali da je prethodno istraživanje (april 2013. godine) utvrdilo da je stanje u toj oblasti na lokalu lošije nego na republičkom nivou.

Jedna od obaveza organa državne uprave jeste da se javne rasprave oglase i na Vladinom portalu e-uprava, odeljak e-participacija[[16]](#footnote-17). Međutim, u posmatranom periodu, od aprila do septembra 2013, Skupština Srbije usvojila je 21 zakon ili izmene i dopune zakona koja su predložila tri posmatrana ministarstva:.

* Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2013. godinu
* Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu  
  Predlog zakona o izmeni Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju  
  Predlog zakona o preuzimanju obaveza Javnog preduzeća „Putevi Srbije” prema privrednim društvima po osnovu neizmirenih obaveza i pretvaranju tih obaveza u javni dug Republike Srbije  
  Predlog zakona o računovodstvu (sa tabelama usklađenosti)  
  Predlog zakona o reviziji (sa tabelom usklađenosti)  
  Predlog zakona o dopuni Zakona o platama u državnim organima i javnim službama  
  Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu  
  Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji  
  Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica  
  Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o akcizama (sa tabelom usklađenosti)  
  Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana  
  Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje  
  Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova  
  Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama  
  Predlog zakona o prekršajima  
  Predlog zakona o obrazovanju odraslih  
  Predlog zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju  
  Predlog zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju  
  Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja  
  Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o učeničkom i studentskom standardu

Na portalu eUprava oglašena su samo tri, i to u oktobru 2012:

javna rasprava povodom radne verzije Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, 22.10.2012, javna rasprava povodom radne verzije Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova 22.10.2012 i javna rasprava povodom radne verzije Zakona o prekršajima 19.10.2012.

Generalno u oblasti javnih rasparava nema gotovo nikakvog napretka ni posle usvajanja izmena Poslovnika, i **TS** zbog toga preporučuje:

1**. Uspostavljanje ustavne garancije transparentnosti procesa izrade zakona** i drugih akata i mogućnosti građana da u konsultativnom procesu utiču na sadržaj opštih pravnih akata

2. **Uspostavljanje opšteg pravnog okvira za održavanje javnih rasprava koji bi utvrdio odgovarajuće obaveze za sve ovlašćene predlagače zakona i drugih akata**, a ne samo za organe državne uprave koji pripremaju zakone, uz poštovanje specifičnosti procesa predlaganja zakona kada to čine narodni poslanici ili građani u formi zakonodavne inicijative

3. **Utvrđivanje obaveze organizovanja javne rasprave u raznim fazama zakonodavnog postupka** (ideja da se propis donese, izmeni ili dopuni/izrada zakonskog teksta pre utvrđivanja nacrta/javna rasprava nakon utvrđivanja nacrta)

4. Preciziranje situacija kada se javna rasprava mora organizovati i ustanovljenje pravila da se javna rasprava mora organizovati, uz mogućnost jasno definisanih situacija kada se od tog pravila može odstupiti – tamo gde ovaj problem nije rešen, naročito na lokalnom nivou

5. Postavljanje minimalnih rokova za trajanje javne rasprave – tamo gde ovaj problem nije rešen, naročito na lokalnom nivou

6**. Zakonsko uređenje minimalnog sadržaja javne rasprave**, pri čemu je postavljanje dokumenata koji su predmet javne rasprave na odgovarajuće internet stranice (portal E-uprava i veb-prezentacija organa koji je nadležan za pripremu propisa) minimum, koji se u svakom slučaju primenjuje, uz mogućnost da javna rasprava bude održana i na neki drugi način, koji se utvrđuje za svaki konkretan slučaj ili za određene vrste slučajeva – tamo gde ovaj problem nije rešen, naročito na lokalnom nivou

7. Propisivanje minimalnog obima podataka koji treba da bude objavljen uz propis koji se iznosi na javnu raspravu a koji može da uključi, između ostalog, podatke o problemu koji treba da se reši tim propisom, analizu stanja u oblasti koja se uređuje, podatke o propisima EU i uporednoj praksi i podatke o finansijskim efektima novog propisa

8. **Propisivanje obaveze organa koji priprema propis da objavi prispele predloge tokom javne rasprave na internetu**, kako bi bilo omogućeno i drugim potencijalnim učesnicima da ne dupliraju predloge koji su već upućeni

9**. Propisivanje obaveze organa koji priprema propis da objavi zbog čega jeste ili nije prihvatio predloge koji su upućeni tokom javne rasprave,** pri čemu bi to morao da učini u najmanju ruku za one predloge koji su formulisani u vidu konkretnih amandmana na rešenja iz teksta koji je iznet na javnu raspravu

10**. Uspostavljanje kontrolnih mehanizama za slučaj da javna rasprava nije održana ili da nije održana u skladu sa propisima** – određivanje organa koji bi bio nadležan da takvu proveru vrši, ovlašćen da zaustavi privremeno proces donošenja akta do otklanjanja nedostataka u vezi sa javnom raspravom i obavezan da to učini

11. Uspostavljanje prava svakog zainteresovanog lica da ospori valjanost akta koji nije donet u odgovarajućoj proceduri, odnosno, uz kršenje pravila o javnim raspravama

12. Izmena propisa koji uređuju sadržaj obrazloženja akata uz **propisivanje minimalnog sadržaja obaveštenja o toku i rezultatima javne rasprave**

Kao što je već ukazano, antikorupcijska strategija i preteći akcioni plan, u delu o javnim raspravama, sadrže mere za ostvarenje samo nekih od ovde pomenutih preporuka.

# Imenovanja, postavljenja i razrešenja

Jedna od najvažnijih promena koje je trebalo da donese Zakon o državnim službenicima iz 2005. godine bila je „depolitizacija“ najviših službeničkih mesta u državnoj upravi (npr. pomoćnici ministara, sekretari ministarstava, direktori uprava i slično). Ideja koju je taj zakon doneo bila je da ta lica postavlja Vlada, ali na osnovu prethodno sprovedenog konkursa. Politički činioci nisu u potpunosti otklonjeni zakonskim rešenjem, zato što je Vladi ostala mogućnost da od tri najbolja kandidata koje predloži komisija odabere jednog po nahođenju ili da ne odabere nikoga od predloženih (rešenje koje je iz istih razloga manjkavo sadrži i novi Zakon o javnim preduzećima - konkursi za izbor direktora). Prvih nekoliko godina mnoga ministarstva nisu pokretala postupak za raspisivanje konkursa, već su se služili prelaznim odredbama Zakona – članom 179, pa su ovi službenici u velikom broju postavljani i razrešavani na osnovu ranijih propisa, koji omogućavaju da se to učini bez konkursa i obrazloženja a krajnji rokovi za sprovođenje konkursa su više puta pomerani.

Takvo stanje je trebalo da bude presečeno odredbom Zakona prema kojoj službenicima na položaju koji su postavljeni na osnovu ranijih propisa „dužnost u svakom slučaju prestaje 31.12.2010.

Već duže od dve godine Transparentnost – Srbija pokušava zvaničnim putem da dođe do informacije o tome šta se dogodilo nakon tog datuma, ali usled nepostupanja Vlade po zahtevima TS za pristup informacijama, kao i sporog postupanja Upravnog suda koji rešava po tužbama u upravnom sporu, ti podaci još uvek nisu u potpunosti dostupni. Sigurno je da su svi konkursi bili raspisani i sprovedeni (oglašeni su na sajtu Službe za upravljanje kadrovima), ali ne i koliko je mesta ostalo nepopunjeno nakon njih.

Međutim, Vlada je tokom 2011, 2012. i 2013. nastavila da koristi pravni osnov koji više nije smeo da bude u primeni. Na osnovu izvoda sa pojedinačnih sednica, došli smo do podatka da je tokom poslednjih godinu ipo dana prethodne Vlade, na regularan način (nakon konkursa) postavljeno 58 službenika, da je u šest slučajeva produžen mandat službenicima koji su i ranije bili birani na osnovu važećeg Zakona o državnim službenicima, dok je u preko polovine slučajeva (75) postavljenje izvršeno „na osnovu odredaba ranijih propisa“ (to jest, bez konkursa).

Ovo pitanje nije prošlo bez reakcije Evropske komisije. U njihovom godišnjem izveštaju o napretku za 2012. se konstatuje:

*Jedan broj imenovanja  na mesta visokih državnih službenika je još uvek u toku. Postupci izbora se ne  primenjuju ravnomerno, a rukovodioci još uvek imaju previše diskrecionog prava pri  odabiru kandidata sa lista koje izborne komisije sačine po održanim konkursima.*

Kako se može videti, Evropska komisija nije uopšte ni razmatrala situaciju da se kandidati na mesta službenika na položaju postavljaju bez konkursa, već je ukazala na problematičnost situacije u kojoj i nakon sprovedenog konkursa postoji mogućnost diskrecione odluke o tome koji će od tri kandidata biti postavljen! Međutim, čini se da o razmerama i prirodi problema ne postoji dovoljno razumevanja, pa se tako u Vladinom *Akcionom planu za ispunjavanje preporuka Evropske komisije sadržanih u Godišnjem izveštaju o napretku Republike Srbije u procesu evropskih integracija za 2012. godinu,*navodi sledeće:

*Donošenjem novog Zakona o ministarstvima formirana su nova ministarstva, te imenovanja na mesta visokih državnih službenika nisu mogla da budu okončana pre donošenja Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u ministarstvima. Kako je donošenje navedenih pravilnika u toku očekuje se da se raspisivanje konkursa za popunjavanje navedenih radnih mesta intenzivira početkom 2013. godine (prvi kvartal).  Do kraja trećeg kvartala Vlada će usvojiti Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, kojim će se unaprediti rešenja Zakona vezana za postavljenja državnih službenika položaje kako bi se princip profesionalizacije predviđen zakonom što potpunije ostvario.*

Dakle, problem se vezuje za izmene u ustrojstvu državne uprave, iako je očigledno da postoji i kod organa koji nisu pretrpeli nikakve izmene u svojoj unutrašnjoj organizaciji.

U međuvremenu, došlo je do promene Vlade i formiranja nove, koja je profesionalizaciju javnih službi i borbu protiv korupcije postavila još više na listi proklamovanih prioriteta politike. Međutim, napretka po ovom pitanju nema.

Tokom čitave 2011, 2012 i prvih meseci 2013. raspisano je ukupno 69 konkursa za popunjavanje položaja (nisu uračunati konkursi za načelnike upravnih okruga), a od toga ukupno 19 za mandata aktuelne Vlade Srbije. S druge strane, od početka rada aktuelne Vlade do 27. februara 2013. je postavljen ukupno 161 službenik na položaju. U velikoj većini slučajeva (148), kao pravni osnov se koristi i dalje odredba člana 179. st. 2., koja se može primeniti jedino u slučaju kada je prethodno razrešen službenik postavljen na osnovu „ranijih propisa“.

Imajući u vidu navedene odredbe zakona, takvih službenika već odavno ne bi smelo da bude, jer je još početkom 2011. trebalo da budu završena postavljenja kandidata koji su prošli konkurse za sve tada postojeće položaje. Stoga jemoguće da se ova odredba koristi za postavljenja službenika i kada nema zakonskog osnova. Druga mogućnost koja postoji jeste da prethodna Vlada nije postavila veliki broj službenika nakon javnih konkursa (preko trećine ukupnog broja) a da aktuelna nije učinila ništa da taj propust otkloni. Kao potvrda za ovu tezu može se navesti statistika odluka o razrešenjima službenika na položaju. U samo 60 od ukupno 162 slučaja, Vlada se pozvala na član 79. Zakona koji se primenjuje u redovnim situacijama a u 102 na odredbu koja se odnosi na razrešenje službenika postavljenih na osnovu „ranijih propisa“.

Međutim, ove sumnje je i dalje nemoguće proveriti. Naime, i aktuelna Vlada je, kao i prethodna, umesto konkretnih dokumenata („spisak položaja i osnova za popunjavanje“) u odgovoru na zahtev od 17. januara 2013. dostavila uopštene informacije i uputila TS na sajt gde takav spisak ne postoji, već samo pojedinačne odluke o postavljenjima i razrešenjima, zipovane i objavljene u okviru pojedinih sednica na kojima se o ovim pitanjima rešavalo. Nakon što urgencija za dobijanje dodatnih informacija nije urodila plodom, TS je pokrenula novi upravni spor, kako bismo došli do potpunih podataka. Pretragom po ovim dokumentima došli smo do zaključka da su u periodu od jula 2012 do februara 2013, nakon konkursa izvršena postavljenja samo u deset slučajeva od kojih je jedna službenica, već ranije postavljena na konkursu, ostala na istom položaju. U tri slučaja je iskorišćena mogućnost vanrednog razrešavanja službenika na položaju iz Zakona o ministarstvima, pa su na tri položaja u Poreskoj upravi postavljeni vršioci dužnosti.

Od februara do aprila 2013. ovakva praksa se nastavlja – na četiri sednice postavljeno je ukupno 11 službenika na položaje na osnovu spornog člana 179. st. 2, a devet ih je postavljeno po drugom osnovu, što ukazuje da je sproveden konkurs..

Na sedam sednica Vlade **od 12. aprila do 4. juna**, sa kojih su objavljeni podaci, izvršeno je 9 razrešenja i 6 postavljenja službenika na položaju na osnovu spornog člana 179., dok su samo u 3 slučaja izvršena razrešenja i 1 postavljenje na osnovu drugih odredaba Zakona o državnim službenicima. Na osnovu konkursa u ovom periodu je izvršeno samo postavljenje sekretara Ministarstva spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija. Na osnovu „ranijih propisa“ (bez konkursa) postavljen je po jedan službenik na položaje u Upravi za agrarna plaćanja, Hidrometeorološkom zavodu, Ministarstvu finansija i privrede, Ministarstvu poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, Upravi carina i Republičkoj direkciji za imovinu.

**U poslednja tri meseca, od 10. juna do 10. septembra, na 11 sednica Vlade nastavlja se slična praksa – 18 razrešenja i 22 postavljenja na osnovu člana 179**, u pet slučajeva razrešenja su izvršena na osnovu drugih odredbi (ukidanje položaja, na lični zahtev, navršenje radnog veka), **a u 12 slučajeva postavljenja su izvršena na osnovu drugih odredbi, što bi trebalo da ukaže da su sprovedeni konkursi**.

Na osnovu konkursa u ovom periodu je izvršeno postavljenje pet državnih službenika u Ministarstvu pravde, četiri u Ministarstvu trgovine i telekomunikaciua i po jednog u Generalnom sekretarijatu Vlade, Ministarstvu omladine i sporta, kao i jedno postavljenje načelnika okruga, na osnovu presude Upravnog suda.

Bez konkursa su postavljeni službenici u Ministarstvu finansija, Ministarstvu privrede, Ministarstvu saobraćaja, Ministarstvu spoljnih poslova, Ministarstvu kulture, Poreskoj upravi (Ministarstvo finansija), Upravi za agrarna plaćanja (Ministarstvo poljoprivrede), Upravi za veterinu (Ministarstvo poljoprivrede), Upravi za zaštitu bilja (Ministarstvo poljoprivrede), Direkciji za vodne puteve (Ministarstvo saobraćaja), Kancelariji za regulatornu reformu i Centru za istraživanje udesa i ozbiljnih nezgoda.

Ukupno je od početka mandata aktuelne Vlade postavljeno 187 službenika na položaje kršenjem zakona, odnosno na osnovu člana 179, dok su 32 (na računajući vršioce dužnosti) postavljeni na osnovu drugih odredbi, što ukazuje da je sproveden konkurs..

# Informatori o radu

Ranije analize i istraživanja koja je sprovela TS pokazali su da se zakonska obaveza izrade i objavljivanja informatora o radu u skladu sa Uputstvom Poverenika i dalje masovno krši[[17]](#footnote-18). Najveći problem je neažurnost – većina informatora nije dopunjavana duže od pola godine, iako postoji obaveza da se to čini svakog meseca.

Organi vlasti najčešće propuštaju da objave podatke o realizaciji budžeta u toku godine, da precizno navedu u kojim slučajevima uskraćuju pristup informacijama i da prikažu podatke o programima pomoći. Tek malo bolja je situacija u pogledu prikaza javnih nabavki.

Analiza informatora o radu organa vlasti koju je Poverenik radio u sklopu razmatranja koji su organi dali najveći doprinos afirmisanju prava na pristup informacijama, takođe je pokazala da kod većine organa postoje propusti i neusklađenost sa obavezama iz Uputstva, u jednom ili više poglavlja čak i kod onih koji su imali ažurirane informatore sa svim obaveznim poglavljima.

Generalno, najslabije su obrađena poglavlja koja treba da sadrže „osetljive“ podatke, one koji se tiču potrošnje novca, odnosno podaci o prihodima i rashodima, podaci o javnim nabavkama, sredstvima iz međunarodne pomoći a vrlo česti i podaci o uslugama koje državni organi pružaju građanima.

Prema oceni Poverenika iz godišnjeg izveštaja za 2012. godinu[[18]](#footnote-19), izbori i promene vlasti u 2012. imali su negativan efekat na sprovođenje ove zakonske obaveze. Tako se relativno dobro stanje u pogledu objavljenih informatora nakon upozorenja Poverenika s početka 2012, tokom godine pogoršavalo u tom smislu da objavljene informacije nisu ažurirane, pa su mnoge postajale bezvredne.

Uz razumevanje za period do formiranja Vlade, personalne promene u ministarstvima kao i reorganizacije i promene nadležnosti pojedinih organa državne uprave, Poverenik je dva meseca nakon formiranja Vlade, tj. u septembru 2012. godine, uputio dopis svim ministarstvima i skrenuo im pažnju na obavezu izrade informatora o radu u skladu sa Zakonom i Uputstvom. Razlog za ovo podsećanje bila je činjenica da su se na veb prezentacijama novoformiranih ministarstava nalazili informatori ministarstva koja su ukinuta, da su informatori uglavnom bili neažurirani i da neka ministarstva u to doba uopšte nisu imala objavljen informator.

Po isteku sto dana od izbora Vlade, Služba Poverenika je uradila ponovnu analizu stanja u pogledu objavljivanja informatora o radu ministarstava i na osnovu toga, poverenik je Ministarstvu pravde i državne uprave uputio predlog za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka protiv ministarstava koja nisu sprovela ovu zakonsku obavezu, tj. dva ministarstva nisu uopšte imala objavljene informatore i šest ministarstva čiji informatori su bili sa značajnim nedostacima. Ministarstvo nije podnelo nijedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

TS јe u okviru projekta pratila, na odabranom uzorku, koliko republički organi ispunjavaju obaveze u vezi sa informatorima.

Analizirani su informatori 17 javnih preduzeća (koja su posmatrana i u okviru analize primene Zakona o javnim preduzećima), 18 ministarstava i Vlada Srbije.

Od 17 posmatranih JP, šest nemaju informator na sajtu. Važno je, međutim, napomenuti da pa važećem Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, formalnu obavezu izrade informatora o radu nema nijedno lokalno javno preduzeće, ali ni ona republička preduzeća kojima zakonom nije povereno vršenje javnih ovlašćenja. Izmene Zakona kojima bi se ovaj nedostatak uklonio, a koje je Poverenik inicirao, nisu usvojene iako su bile u fazi Predloga zakona u skupštinskoj proceduri.

Informatore na sajtu nemaju:

* Elektroprivreda Srbija(u obaveštenju podnetom Povereniku, o primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, EPS je naveo da po Zakonu nije obavezan da izradi informator)
* Službeni glasnik
* Železnice Srbije
* Javno preduzeće za skloništa
* Zavod za udžbenike
* JP za razvoj i unapređenje informisanja putem elektronskih medija na srpskom jeziku u AP Kosovo i Metohija „Mreža most“

Od preostalih 11 JP, ažuran informator, u skladu sa Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa , imaju samo JP Transnafta (ažuriran 2. septembra 2013) i JP Srbijagas (avgust 2013).

Ostali informatori su ažurirani:

* JP NP Fruška gora – u junu 2013
* Putevi Srbije – u junu 2013
* Jugoimport SDPR – u maju 2013
* JP Skijališta Srbije – u aprilu 2013
* PTT saobraćaja Srbija – u martu 2013
* Elektromreža Srbije – u martu 2013
* Srbijavode – u novembru 2012
* Nuklearni objekti Srbije – u maju 2012
* Srbijašume – nema podatka kada je ažuriran

Što se ministarstava tiče, situacija je znatno bolja: od 18 ministarstava, jedno još uvek nema sajt (Ministarstvo privrede), a preostalih 17, 16 ih ima dostupan informator. Na sajtu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede postoji link ka informatoru, ali je u dokumentu koji se otvara navedeno samo „Informator o radu je u postupku ažuriranja“, Informator o radu Ministarstva odbrane se može otvoriti u internet pretraživačima Mozilla i Explorer dok je na Google Chrome nedostupan.

Što se ažuriranja tiče, osam ministarstava ima informatore ažurirane u avgustu ili septembru, četiri u julu, jedno ministarstvo u junu, jedno u maju, a najmanje se ažurnošću mogu pohvaliti Ministarstvo pravde i državne uprave (februar 2013) i Ministarstvo zdravlja (decembar 2012).

Informator Vlade Srbije ažuriran je u avgustu.

TS je analizirao i kakvi se podaci u informatorima mogu naći o budžetima, odnosno prihodima i rashodima, kao i o javnim nabavkama – planiranim i već sprovedenim, i koliko su ti podaci ažurni.

Od 11 JP koja imaju informatore, jedno (Jugoimport) u njemu nema nikave podatke o budžetu, prihodima i rashodima. Od preostalih 10, dva (Srbijagas i PTT Srbija) imaju budžet za 2013, a pet (Transnafta, Srbijašume, EMS, Putevi, Skijališta) imaju prikazan bilans stanja odnosno osnove podatke o finansijskom poslovanju za 2012. godinu. Preostala u informatoru imaju podatke za 2011 (Srbijavode, Nuklearni objekti Srbije) ili 2010. godinu (JP NP Fruška gora)., iako se na sajtovima Srbijavoda i NOS mogu pronaći noviji izveštaji.

Stanje je još lošije po pitanju objavljivanja podataka o javnim nabavkama u informatorima JP.

Od 11 JP koja imaju objavljene informatore, osam nema nikakve podatke o planiranim javnim nabavkama, Nuklearni objekti Srbije u informatoru ima podatke o planu nabavki za 2011. godinu, Transnafta navodi da su podaci na Portalu javnih nabavki, a u informatoru Srbijavoda link vodi ka sekciji sajta na kojoj su objavljene aktuelne javne nabavke, odnosno konkursi.

Slično je stanje sa izveštajima o sprovedenim javnim nabavkama – osam JP nema u informatorima nikakve podatke o sprovedenim javnim nabavkama, JP Elektromreže Srbije ima podatke o strukturi izvršenja javnih nabavki u 2012, dok JP Transnafta navodi da su podaci na Portalu javnih nabavki, a u informatoru Srbijavoda link vodi, kao i u slučaju planiranih nabavki, ka sekciji sajta na kojoj su objavljene aktuelne javne nabavke, odnosno konkursi.

Kao i po pitanju ažurnosti, i po pitanju podataka o budžetu i javnim nabavkama, situacija je bolja u slučaju ministarstava: od 16 ministarstava čiji je informator dostupan, njih 15 ima podatke o budžetu za 2013, dok informator Ministarstva za omladinu i sport vodi na link koji se ne otvara. Ministarstvo kulture i informisanja i Ministarstvo spoljnih poslova imaju najažurnije podatke o realizaciji budžeta (iz septembra, odnosno avgusta 2013. godine).

Plan javnih nabavki za 2013. godinu u informatoru ima 11 ministarstava, tri (Ministarstvo spojnih poslova, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo rada) imaju plan nabavki za 2012. godinu, a Ministarstvo odbrane ima plan nabavki za 2010. godinu i link ka elektronskom servisu javnih nabavki na sajtu Ministarstva, dok u slučaju Ministarstva omladine i sporta ne funkcioniše link koji iz ifnormatora treba da vodi ka informacijama o planiranim i sprovedenim javnim nabavkama.

U informatorima se mogu pronaći i informacije o sprovedenim javnim nabavkama – 10 ministarstava ima podatke ažurirane od februara do septembra 2013. (najažurnije podatke ima Ministarstvo kulture i informisanja), dva ministarstva (zdravlja i saobraćaja) imaju podatke o nabavkama sprovedenim u 2012. godini, dok ministarstvo spoljnih poslva upućuje korisnike informatora na Portal javnih nabavki. Ministarstvo odbrane ima podatke o nabavkama sprovedenim u 2011. godini i link ka elektronskom servisu javnih nabavki na sajtu Ministarstva, a Ministarstvo građevinarstva i urbanizma nema u informatoru podatke o sprovedenim nabavkama.

Informator Vlade Srbije nema precizne podatke o planiranim i sprovedenim javnim nabavkama – u jednoj rečenici je nabrojano koje vrsta dobara i usluga su planirana za nabavke u 2013. godini, bez navođenja količina i planiranih troškova, a u jednoj rečenici je navedeno i da je u prvom tromesečju 2013. realizovana jedna nabavka potrošnog materijala i rezervnih delova, bez podataka o ceni, količini i ponuđaču sa kojim je sklopljen ugovor.

Iz svega navedenog se može videti da i dalje postoje ozbiljni problemi u ispunjavanju zakonskih obaveza proaktivnog objavljivanja informacija. mada je stanje nešto bolje nego ranije u pogledu ažuriranja informacijama prihodima i rashoda ministarstava, dok je stanje kod javnih preduzeća i dalje veoma loše. Ovo je naročito zabrinjavajuće u kontekstu činjenice da su upravo u javnim preduzećima proteklih godina državni revizor i krivične istrage otrkile brojne propuste i zloupotrebe.

TS je takođe pratila koliko je vladajuća koalicija, odnosno Vlada i Skupština, bila spremna da postupi po preporukama Poverenika za izmene zakonskog okruženja kako bi se sistemski uredila oblast dostupnosti informacija i transparentnosti.

Utvrđeno je (kao što je već navedeno u poglavlju **Ocena javnosti rada u godišnjem izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti)** da je od svih preporučenih izmena propisa i usvajanja novih, ispunjena samo jedna preporuka – doneta su podzakonska akta koja treba da obezbede primenu Zakona o tajnosti podataka. Rok za donošenje tih akata bio je, inače, jun 2010. godine.

# Javnost sporazuma sa investitorima i investicionih odluka Vlade

Vlada Srbije je nastavila **da krši načelo javnosti rada u oblasti sporazuma sa investitorima**, iako je ovo načelo bilo jedno od antikorupcijskih principa koji su proklamovani prilikom njenog formiranja.

Jedan od primera je kršenje Zakona o slobodnom pristupu informacijma od javnog značaja, odnosno propuštanje Vlade da u zakonskom roku od 15 dana dostavi našoj organizaciji memorandume i sporazume sklopljene između Republike Srbije i kompanije „Global Capital Advisors Management" iz UAE, kao i sve sporazume sklopljene sa kompanijom Sekjurum ekviti partners Jurop (Securum Equity Partners Europe) o izgradnji solarnog parka.

Na sajtu Vlade Srbije u rubrici „Ekonomski ugovori i sporazumi“[[19]](#footnote-20) objavljeno **samo pet dokumenata za poslednjih desetak godina**. Umesto teksta sporazuma i ugovora, redovno se objavljuju vesti o njihovom zaključivanju na osnovu kojih nije moguće proceniti ni stvarnu korisnost, ni obaveze koje je država preuzela prema investitorima. Rizici od ove netransparentnosti su još veći zato što se kroz posebne aranžmane sa investitorima  krše pravila koja su propisana za javne nabavke, javno-privatna partnerstva i prodaju javnih resursa. Jedan od **ciljeva antikorupcijske Strategije**, koji se odnosio na rešavanje ovog problema i koji se nalazio u prvom nacrtu ovog dokumenta, **izbrisan je iz završne verzije**.

Jednako štetne efekte ima i neobjavljivanje zaključaka Vlade. Neki od tih akata, kako se pokazalo i u primeru postupanja prema kompaniji „Simpo“, **bitno urušavaju pravni sistem**. Kako je objavljeno, jednim zaključkom Vlade od pre četiri godine, suspendovana je primena poreskih propisa za „odabrane“ firme. Do sada Vlada nije predložila zakon prema kojem bi neizmirena poreska dugovanja svake firme pretvarala u vlasničke udele, ukoliko smatra da je to dobro rešenje. Odluke o tome se donose kroz „zaključke“, od slučaja do slučaja, uz otvorene izjave ili snažnu sumnju da su motivisane isključivo političkim interesima. U nedavno usvojenoj antikorupcijskoj strategiji se kao jedna od rizičnih oblasti navodi privatizacija.

Suprotno predlozima koje je Transparentnost – Srbija davala, u ovom dokumentu nije prepoznata opasnost od političke korupcije kroz „kupovinu“ podrške zaposlenih, nekontrolisano prelivanje državnog novca ili partijsko zapošljavanje u suprotnom procesu – podržavljenju firmi koje su ranije privatizovane.

1. [http://www.transparentnost.org.rs/index.php?view=details&id=1238%3Akomentar-na-koalicioni-sporazum&option=com\_eventlist&Itemid=23&lang=sr](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?view=details&id=1238%3Akomentar-na-koalicioni-sporazum&option=com_eventlist&Itemid=23〈=sr) [↑](#footnote-ref-2)
2. transparentnost.org.rs/index.php?option=com\_content&view=article&id=332:nedovoljno-jasna-antikorupcijska-platforma-rekonstruisane-vlade&catid=14:vesti&Itemid=1&lang=sr#\_ftn1 [↑](#footnote-ref-3)
3. Ibid. [↑](#footnote-ref-4)
4. Postoji još nekoliko ciljeva koji su povezani sa javnošću rada pojedinih organa (Transparentni kriterijumi i učešće javnosti u postupku razmatranja, izmena i usvajanja prostornih i urbanističkih planova na svim nivoima vlasti; Uspostavljeni efikasni mehanizmi za integritet, odgovornost i transparentnost u donošenju i sprovođenju odluka; Transparentan informacioni sistem u zdravstvu i učešće građana u kontroli rada zdravstvenih institucija, u skladu sa zakonskom zaštitom podataka o ličnosti; Transparentnost postupka upisa, polaganja ispita, ocenjivanja i evaluacije znanja u svim školskim institucijama; Uspostavljena transparentnost finansiranja sporta i vlasničke strukture sportskih klubova i saveza) koji nisu obuhvaćeni ovom analizom. [↑](#footnote-ref-5)
5. <http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne_rasprave/136/OGP.html> [↑](#footnote-ref-6)
6. <http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html> [↑](#footnote-ref-7)
7. Iako su propisani uslovi za izbor direktora, nisu utvrđeni jasni kriterijumi na osnovu kojih nadležno ministarstvo predlaže komisiji kandidata i na osnovu kojih komisija vrši konačnu selekciju kandidata koji su ispunili sve propisane uslove. Stoga, izbor, razrešenje i način vrednovanja rada direktora i dalje predstavljaju rizične procese sa stanovišta zloupotreba i nastanka korupcije [↑](#footnote-ref-8)
8. <http://ujedinjeniregionisrbije.rs/o-nama/ljudi/uze-predsednistvo/> [↑](#footnote-ref-9)
9. <http://www.parlament.gov.rs/20._sednica_Odbora_za_privredu,_regionalni_razvoj,_trgovinu,_turizam_i_energetiku.18121.941.html> [↑](#footnote-ref-10)
10. Nismo imali prilike da se uverimo da li zaista postoji ovakvo mišljenje i šta je njegov sadržaj, navodi su dati na osnovu skupštinskih diskusija. [↑](#footnote-ref-11)
11. <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=1568> [↑](#footnote-ref-12)
12. <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/Registri%20zaposlenih/IzvestajBrojRep_za_oktobar_2012.pdf> [↑](#footnote-ref-13)
13. <http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji_ujn> [↑](#footnote-ref-14)
14. <http://www.tanjug.rs/novosti/83573/u-izbornom-perodu-83-odsto-hitnih-javnih-nabavki-neregularno.htm> [↑](#footnote-ref-15)
15. Detaljnije u poglavlju **Javnost rada u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine** [↑](#footnote-ref-16)
16. <http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija> [↑](#footnote-ref-17)
17. [http://transparentnost.org.rs/index.php?view=details&id=1392%3Aanaliza-usaglaenosti-informatora-o-radu-organa-vlasti&option=com\_eventlist&Itemid=23&lang=sr](http://transparentnost.org.rs/index.php?view=details&id=1392%3Aanaliza-usaglaenosti-informatora-o-radu-organa-vlasti&option=com_eventlist&Itemid=23〈=sr) [↑](#footnote-ref-18)
18. <http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html> [↑](#footnote-ref-19)
19. http://transparentnost.org.rs/index.php?option=com\_content&view=article&id=331:nejavni-sporazumi-i-diskrecione-pogodbe&catid=14:vesti&lang=sr&Itemid=#\_ftn1 [↑](#footnote-ref-20)