Izveštavanje i odgovornost kao mehanizam za suzbijanje korupcije

Glavni nalazi

Transparentnost – Srbija

decembar 2014.

**O projektu**

Ovaj projekat ima za cilj da utvrdi kakve su normativne obaveze a kakva praksa u vezi sa izradom planova rada, pripremom i objavljivanjem izveštaja o radu i kako funkcioniše sistem odgovornosti u slučajevima da nisu ispunjene obaveze utvrđene planom.

Na ovaj način smo želeli da ukažemo na značaj izveštavanja i uspostavljanja sistema za „polaganje računa“, kao važnog mehanizma za borbu protiv korupcije i povećanje transparentnosti. Takođe smo želeli da podstaknemo diskusiju o normativnim i drugim reformama, kako bi ubuduće obaveze u vezi sa izradom, objavljivanjem i razmatranjem planova rada i izveštaja o radu bile detaljnije i jasnije formulisane, i kako bi u većoj meri trud koji se ulaže u pravljenje planova i izveštaja doneo rezultate kroz povećanu odgovornost donosilaca odluka.

Projekat je sproveden tokom 2014, uz podršku fondacije Konrad Adenauer. Svi izloženi stavovi pripadaju isključivo organizaciji Transparentnost – Srbija, i ne moraju odražavati stavove KAS.

Transparentnost – Srbija

4.12.2014.

Sadržaj

[Umesto uvoda 4](#_Toc405424814)

[Strateški akti javne uprave 7](#_Toc405424815)

[Odgovornost Vlade i ministarstava - propisi 12](#_Toc405424816)

[Odgovornost Vlade i ministarstava – ocena propisa 17](#_Toc405424817)

[Odgovornost Vlade i ministarstava – praksa 18](#_Toc405424818)

[Poređenje planova rada i izveštaja 27](#_Toc405424819)

[Odgovornost za primenu planova 31](#_Toc405424820)

[Glavne preporuke 32](#_Toc405424821)

[Odgovornost u javnim preduzećima 33](#_Toc405424822)

[Programi poslovanja 33](#_Toc405424823)

[Izveštaji o radu 37](#_Toc405424824)

[Odgovornost 42](#_Toc405424825)

[Primeri razrešenja 43](#_Toc405424826)

[Preporuke 49](#_Toc405424827)

# Umesto uvoda

Mehanizmi za postizanje javne odgovornosti (polaganje računa)[[1]](#footnote-1)

Javna odgovornost (polaganje računa, odgovornost prema nekome, eng: accountability) predstavlja preventivni mehanizam za borbu protiv korupcije. Funkcioniše tako što organi javne vlasti, javni funkcioneri ili javni službenici odgovaraju nekome za svoj rad. Konkretan mehanizam za postizanje javne odgovornosti može biti različit i obuhvata:

* Davanje obrazloženja za donete odluke
* Mogućnost preispitivanja konkretne odluke od strane drugog organa (npr. suda ili više instance u okviru uprave)
* Podnošenje izveštaja o radu ili ostvarenju konkretnih zadataka i razmatranje tih izveštaja od strane nekog tela ili višeg službenika
* Politička, disciplinska, prekršajna, finansijska ili krivična odgovornost za (ne)učinjeno

Javna odgovornost je u neposrednoj vezi sa drugim antikorupcijskim preventivnim sredstvima, a naročito sa transparentnošću rada, smanjenjem diskrecionih ovlašćenja nadzorom i kontrolom, kao i sa represivnim sredstvima koja se koriste u borbi protiv korupcije.

Trenutna situacija u Republici Srbiji u pogledu ostvarivanja javne odgovornosti je nezadovoljavajuća. U pogledu davanja obrazloženja za donete odluke, postoje pravila koja se tiču odluka donetih u sudskom i u upravnom postupku, kao i u nekim sui generis postupcima. Međutim, obavezi davanja obrazloženja ne podležu, ili podležu u obimu koji ne obezbeđuje u dovoljnoj meri javnu odgovornost političke odluke, odluke o zapošljavanju zaposlenih u nekim oblastima javnog sektora (npr. javne službe), odluke o ustrojstvu organa vlasti, odluke o budžetu, odluke o predlaganju kandidata na javne funkcije ili razrešenju sa javne funkcije, odluka da se (ne)prihvati neka sugestija koja je upućena organu javne vlasti (npr. tokom javne rasprave) i druge. Prvi korak u rešavanju te situacije stoga treba da bude identifikovanje situacija u kojima ne postoji obaveza da se odluka obrazloži, bilo da je reč o formalnom obrazloženju, kao obaveznom delu akta ili o obavezi da javni funkcioner, na argumentovani zahtev objasni razloge zbog kojih je odluka doneta, navede činjenice koje je pri tom imao na umu i razloge za neprihvatanje alternativnih rešenja koja su bila u opticaju. Svaka takva situacija nosi sa sobom povećani rizik od nastanka korupcije.

U pogledu mogućnosti preispitivanja konkretnih odluka od strane drugog organa situacija je znatno bolja, uzimajući pri tom u vidu mogućnost vođenja upravnog spora, ustavne žalbe i druga pravna sredstva. Preispitivanje odluka je ipak katkad ograničeno u obimu što može da stvori rizik od nastanka korupcije. Na primer, preispitivanje propisa pred Ustavnim sudom ograničeno je na njihovu usklađenost sa višim pravnim aktima, ali ne obuhvata i celishodnost donošenja nekog akta, koji može stvoriti suvišnu državnu intervenciju, dovesti do pravne nesigurnosti usled suprotnosti sa drugim aktima iste pravne snage, biti u suprotnosti sa usvojenim antikorupcijskim ili drugim planovima, stvoriti nepotrebne troškove za javni sektor, privredu ili građane ili biti štetan na drugi način po ostvarenje javnog interesa. Isto tako, odluke o trošenju javnih resursa ili pojedinim oblicima raspolaganja javnom imovinom podležu samo proveri zakonitosti. Valja na ovom mestu primetiti da ni Ustav ne postavlja neka ograničenja koja bi bila od koristi za preispitivanje donetih odluka (na primer, u pogledu visine zaduženja države, u pogledu načina trošenja javnih resursa), usled čega je moguće kroz međunarodne sporazume, sačinjene daleko od očiju javnosti, direktno narušiti načela koja promovišu antikorupcijski zakoni (npr. Zakon o javnim nabavkama).

Obaveza podnošenja izveštaja o radu je nedovoljno razvijena i korišćena u borbi protiv korupcije. Problemi koje treba rešavati su prevashodno vezani za nedovoljnu detaljnost izveštaja (npr. potreba da izveštaji sadrže osvrt na ispunjenje svih zadataka koje neka javna institucija ima), a zatim i za način ili obavezu razmatranja izveštaja koja nije uvek precizno utvrđena. U tom pogledu je naročito uočljiva u praksi manjkavost to što se godišnji izveštaji o radu Vlade ne razmatraju pred Narodnom skupštinom, niti postoji obaveza Narodne skupštine da to čini.

Pitanje izveštavanja ali i javne odgovornosti koja se postiže kroz sankcionisanje se postavlja i u vezi sa sprovođenjem antikorupcijskih strateških akata. U tom pogledu, aktuelni Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije sadrži i obavezu organa javne vlasti koji imaju određene obaveze na osnovu strateških akata da o ispunjenju svojih zadataka izveštavaju Agenciju i mogućnost da se protiv rukovodilaca tih organa koji izveštaj ne podnesu pokrene prekršajni postupak. Međutim, dosadašnje iskustvo u primeni zakona je pokazalo da to nije dovoljno kako bi se strateški akti sproveli u delo. Naime, analiza koju je načinila Agencija jasno ukazuje da su mnoge preporuke iz Strategije (2005) i mere iz Akcionog plana (2006) ostale neispunjene ili su bile samo delimično ispunjene u prvih pet godina nakon donošenja, a da, s druge strane, nijedno odgovorno lice nije pretrpelo štetne posledice zbog takvih propusta (npr. u vidu pokretanja postupka za razrešenje), niti je takva odgovornost na bilo koji način predviđena Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, što bi trebalo izmeniti.

Na isti način, problem se ponovio i u primeni nove antikorupcijske strategije. Nisu ugrađeni dovoljno snažni mehanizmi odgovornosti za neispunjavanje zadataka iz Strategije, a već u prvoj godini došlo je do značajnih kašnjenja u sprovođenju pojedinih aktivnosti.

# Strateški akti javne uprave

U Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji[[2]](#footnote-2) se pitanje odgovornosti (ili nedostatka javne odgovornosti) razmatra u okviru više poglavlja.

Među posebnim ciljevima Reforme javne uprave navodi se i **jačanje** transparentnosti, etičnosti i **odgovornosti**  u obavljanju poslova javne uprave.

Takođe se navodi da su ključni principi na kojima će se zasnivati politika Vlade u ovoj oblasti istovetni su sa principima tzv. Evropskog administrativnog prostora, a to su:

1. pouzdanost i predvidivost, odnosno pravna sigurnost;
2. otvorenost i transparentnost upravnog sistema i unapređenje učešća građana i drugih društvenih subjekata u radu javne uprave (tzv. „participacija”);
3. odgovornost rada organa javne uprave;
4. efikasnost i delotvornost.

Pored navedenih evropskih principa, koji se uzimaju kao polazište, dalji proces reforme javne uprave u Republici Srbiji će se zasnivati i na principima koje je već afirmisala Strategija RDU i to: decentralizacija, depolitizacija, profesionalizacija, racionalizacija i modernizacija.

U okviru razmatranja problema u vezi sa organizovanjem javnog sektora kaže i sledeće „ne postoje precizni kriterijumi o tome koje od tipova organizacionih formi javne uprave treba koristiti i u kojim slučajevima, da bi se izabrala najdelotvornija, najefikasnija i najekonomičnija forma u konkretnom slučaju. Ponuđeni kriterijumi su još uvek otvoreni za tumačenja i do sada ih kreatori politike nisu adekvatno ili uopšte koristili. Stoga, **postoje brojna pitanja u vezi sa osnivanjem i funkcionisanjem različitih organizacionih oblika u smislu odgovornosti, transparentnosti, upravljanja učinkom i finansijama, itd**;“

U okviru poglavlja **III.A.3. UNAPREĐENJE SISTEMA STRATEŠKOG PLANIRANJA I KOORDINACIJE JAVNIH POLITIKA** kaže se da je „u periodu primene Strategije reforme državne uprave pripremljen je tekst Metodologije integrisanog sistema planiranja javnih politika u Republici Srbiji, kojom je utvrđen način utvrđivanja planova rada ministarstava i posebnih organizacija u skladu sa programom rada Vlade. Naime, Metodologijom se uređuje proces strateškog planiranja od utvrđivanja prioriteta i ciljeva Vlade, preko strateških planova organa državne uprave koji su osnov za izradu Godišnjeg plana rada Vlade, Godišnjeg izveštaja rada Vlade itd. Istovremeno, ova Metodologija obezbeđuje povezanost navedenog procesa sa procesom programskog budžetiranja. Novina je i rano započinjanje oba ova procesa i njihova tesna koordinacija u cilju pravovremenog usvajanja plana rada Vlade, kako bi se oni uredili kao jedinstven proces, počev od faze strateškog planiranja prioriteta javnih politika, preko izrade limita budžetskih korisnika za period od tri godine i planiranja godišnjih budžeta gde se svi izdaci povezuju sa ciljevima vladinih politika.

U pogledu informacionog sistema, tzv. GOP-a, koji je uspostavljen i funkcioniše od 2008. godine aktivnosti popunjavanja podataka odvijaju se u tri faze. Prva faza podrazumeva obradu podataka u vezi sa budućim programima, projektima i aktivnostima na osnovu svih strateških dokumenata Vlade i međunarodnih dokumenata na osnovu kojih je Republika Srbija preuzela određene obaveze, koji se nalaze u bazi informacionog sistema. U vezi sa ovim aktivnostima trenutno postoji problem jer se programi uglavnom proizvoljno definišu, što je posledica nedovoljnog uvažavanja strateških prioriteta Vlade i strateških dokumenata, ali i činjenice da brojni strateški dokumenti koji se odnose na povezane oblasti nisu međusobno u potpunosti usaglašeni. Inače, ova faza se odvija na nivou organa državne uprave i nije vidljiva za ostale organe. Sledeća, posebno važna faza podrazumeva da su planirane aktivnosti određenog organa državne uprave dostupne drugim organima, čime im se pruža mogućnost da sagledaju predloge programa i aktivnosti od značaja za njihov delokrug i nadležnosti. Na taj način, omogućava se pravovremena koordinacija u smislu davanja sugestija za redefinisanje programa, planiranje učešća u radnim grupama za izradu propisa i sl. Konačno u trećoj fazi utvrđuju se definitivni programi, projekti i aktivnosti.

U ovoj oblasti neophodno je unapređenje institucionalnih kapaciteta i procedura za osiguranje usklađenosti srednjoročnih strategija, investicionih planova i srednjoročnog fiskalnog okvira. U tom smislu **potrebno je usvojiti Metodologiju integrisanog sistema planiranja javnih politika**, uskladiti propise kojima se omogućuje njena primena u praksi, kao i proširiti ovlašćenja Generalnog sekretarijata i Ministarstva finansija, na planu koordinacije organa državne uprave pri pripremi njihovih godišnjih planova i u pogledu praćenja realizacije utvrđenih planova. **Povećanje odgovornosti za utvrđivanje godišnjih planova i njihovu realizaciju obezbediće se povećanom transparentnošću, zbog čega je neophodno da se oni objavljuju.**

U pogledu korišćenja informacionog sistema (GOP-a), neophodno je utvrditi prioritete, što je od posebnog značaja jer se kroz povezani proces programskog budžetiranja definišu rasploživa sredstva za ove programe, projekte i aktivnosti u budžetu i kroz donatorsku pomoć. Takođe, potrebno je povezati GOP sa informacionim sistemom Trezora i da se obezbedi jedinstven tezaurus/klasifikacija aktivnosti, međusobna kompatibilnost i interoperabilnost ova dva sistema. Takođe, neophodno je unutar GOP-a prilagoditi deo programa koji se odnosi na procese evropskih integracija.

Važna mera u ovoj oblasti je praćenje i ocena uticaja/efekata javnih politika, što je nužan preduslov za unapređenje efikasnosti i delotvornosti javnih politika u ostvarivanju ciljeva. Praćenje i ocena uticaja/efekata javnih politika posebno zahteva kapacitete za upravljanje i koordinaciju, za pregled i prikupljanje podataka, za analizu podataka i pripremu izveštaja i za predstavljanje rezultata praćenja kreatorima politika (Narodna/lokalna skupština, Vlada) i drugim akterima (civilno društvo i privatni sektor). U vezi sa tim, neophodno je unaprediti administrativne kapacitete i tehnička znanja u oblastima statistike, analize i projekcija koje su od ključne važnosti za formulisanje pouzdanih ekonomskih i razvojnih politika utemeljenih na tačnim podacima. U oblasti statistike, to prvenstveno uključuje nacionalne račune i zvaničnu statistiku Vlade u skladu sa standardima Sistema nacionalnih računa i Evropskog sistema računa, kao i statističko izveštavanje o ključnim ekonomskim zbirnim podacima i pokazateljima društvenog razvoja, uključujući poljoprivredu i regionalni razvoj. U oblasti analize i projekcija, naglasak je na razumevanju i praćenju poslovnog ciklusa i analizi konkurentnosti, zatim na anticipiranju kratkoročnih i srednjoročnih ekonomskih trendova, kao i na projekcijama dugoročnih demografskih, društvenih i ekonomskih trendova.

U okviru poglavlja pod nazivom **POVEĆANJE TRANSPARENTNOSTI, UNAPREĐENJE ETIČKIH STANDARDA I ODGOVORNOSTI U OBAVLJANJU POSLOVA JAVNE UPRAVE** navodi se i sledeće:

…. Za uključivanje javnosti u proces donošenja političkih odluka veliki značaj ima i pravovremeno informisanje o godišnjim planovima rada, uključujući i zakonodavne planove, Narodne skupštine i Vlade.

U okviru poglavlja **III.D.2. JAČANJE ETIČKIH STANDARDA ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI I SMANJENJE KORUPCIJE** kaže se i sledeće:

…. Povećanje transparentnosti, unapređenje etičkih standarda i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave preduslovi su za sistemsko smanjenje korupcije, koja i pored napretka na listi indeksa percepcije korupcije za 2013. godinu (za osam mesta) i dalje predstavlja jedan od ključnih problema kvalitetnog funkcionisanja javne uprave i ekonomskog razvoja zemlje.

… Reformske aktivnosti predviđene Strategijom reforme javne uprave direktno ili indirektno doprinose smanjenju mogućnosti za korupciju unutar javne uprave, pri čemu su od posebnog značaja mere i aktivnosti predviđene na planu reorganizacije sistema javne uprave kao i uspostavljanju usklađenog radnopravnog statusa zaposlenih u javnoj upravi. Uspostavljanje efikasnog sistema za prevenciju i borbu protiv korupcije zahteva, pre svega, uspostavljanje sistema dobrog upravljanja zasnovanog na transparentnosti, jasnim postupcima i jasnim odgovornostima nadležnih institucija.

U okviru poglavlja **III.E. JAČANJE MEHANIZAMA NADZORA U JAVNOJ UPRAVI** kaže se, između ostalog sledeće: „Pravni okvir različitih oblika unutrašnje i spoljne kontrole javne uprave utvrđen je čitavim nizom posebnih zakona.

Unutrašnji nadzor uprave

1. Organi državne uprave i drugi subjekti kojima je povereno vršenje upravnog javnog ovlašćenja u postupku instancione kontrole u upravnom postupku (u okviru prava na žalbu u upravnom postupku);
2. Organi državne uprave kroz upravni nadzor hijerarhijski višeg organa državne uprave nad hierarhijski nižim organom državne uprave;
3. Upravna inspekcija (kao organ u sastavu Ministarstva pravde i državne uprave);
4. Budžetska inspekcija (kao unutrašnja organizaciona jedinica Ministarstva finansija i privrede);
5. Kontrola organa državne uprave nad organima lokalne samouprave, odnosno pokrajinske autonomije i drugim nosiocima/imaocima javnih ovlašćenja.

…

Spoljna kontrola uprave

1. Ustavni sud (kao najviši oblik kontrole ustavnosti i zakonitosti na nacionalnom odnosno državnom nivou);
2. Upravni sud (kao oblik sudske kontrole zakonitosti delovanja i zakonitosti akata izvršne vlasti i uprave);
3. Zaštitnik građana (kao nezavisan i samostalan organ koji se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava);
4. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (kao najviši nezavisan državni organ u ove dve oblasti);
5. Državna revizorska institucija (kao najviši nezavisan državni organ za kontrolu javne potrošnje);
6. Agencija za borbu protiv korupcije (kao samostalan državni organ za borbu protiv korupcije);
7. Poverenik za zaštitu ravnopravosti (kao nezavistan državni organ o oblasti sprečavanja i zaštite od diskriminacije).

…

U prehodnoj fazi reforme državne uprave, stvoren je snažan procesni i institucionalni okvir različitih oblika, naročito spoljne kontrole javne uprave od strane nezavisnih kontrolnih organa, tako da je ostvaren značajan napredak u ovoj oblasti. Iako još uvek postoje značajni problemi koji proizilaze iz postojećeg zakonskog i institucionalnog okvira, u ovoj fazi reforme, posebna pažnja se mora posvetiti obezbeđivanju različitih uslova (pravnih, političkih, organizacionih, materijalnih i prostornih), koji će unaprediti njihov položaj i rad.

…

Osim ovih formalizovanih oblika nadzora nad delovanjem i odlučivanjem (i nad aktima) organa javne uprave, u Republici Srbiji postoje i drugi neformalni oblici kontrole nad javnom upravom – kao što je npr. kontrola nezavisnih medija, javno mnenje, kontrola stručne javnosti, kontrola organizacija civilnog društvo itd.

…

Važno je napomenuti da je u vreme završetka ovog izveštaja u toku bila izrada akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave. Ako akcioni plan bude bio sveobuhvatan, detaljan i realan, ukoliko bude bio ozbiljno sprovođen, možemo očekivati da će pitanje javne odgovornosti (polaganja računa) biti bolje uređeno i da će mu biti dat veći značaj.

# Odgovornost Vlade i ministarstava - propisi

Pitanje planiranja rada, izveštavanja o radu i odgovornosti Vlade i ministarstava uređeno je u više propisa.

Na osnovu člana 99. **Ustava Republike Srbije**, Narodna skupština **bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara**. Članom 124. najvišeg pravnog akta propisano je da je Vlada **odgovorna Narodnoj skupštini** za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i za rad organa državne uprave.

Članom 125. je uređeno da Vladu čine predsednik Vlade, jedan ili više potpredsednika i ministri. Predsednik Vlade vodi i usmerava rad Vlade, stara se o ujednačenom političkom delovanju Vlade, usklađuje rad članova Vlade i predstavlja Vladu. Ministri su za svoj rad i za stanje u oblasti iz delokruga ministarstva odgovorni predsedniku Vlade, Vladi i Narodnoj skupštini.

Ustavom je uređeno i pitanje odgovornosti članova Vlade i Vlade u celini. Tako se u članu 130. Ustava propisuje da glasanje o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade može zatražiti najmanje 60 narodnih poslanika. Predlog za glasanje o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade Narodna skupština razmatra na prvoj narednoj sednici, a najranije pet dana po podnošenju predloga. Nakon okončanja rasprave pristupa se glasanju o predlogu. Da bi predlog bio prihvaćen, za njega mora da glasa više od polovine od svih narodnih poslanika.

I sama Vlada, na osnovu člana 131. Ustava, može da zatraži glasanje o poverenju. Predsednik Vlade može podneti ostavku Narodnoj skupštini (član 132). Predsednik Vlade ostavku podnosi predsedniku Narodne skupštine i istovremeno o njoj obaveštava predsednika Republike i javnost. Narodna skupština na prvoj narednoj sednici konstatuje ostavku predsednika Vlade. Vladi prestaje mandat danom konstatacije ostavke predsednika Vlade.

Isto tako, ostavku može podneti i član Vlade (član 133). On ostavku podnosi predsedniku Vlade. Predsednik Vlade dostavlja ostavku člana Vlade predsedniku Narodne skupštine, a Narodna skupština na prvoj narednoj sednici konstatuje ostavku. Predsednik Vlade može predložiti Narodnoj skupštini **razrešenje pojedinog člana Vlade**. Narodna skupština razmatra i glasa o predlogu za razrešenje člana Vlade na prvoj narednoj sednici. Odluka o razrešenju člana Vlade doneta je ako je za nju glasala većina od ukupnog broja narodnih poslanika.

Ustav predviđa da se o Vladi donosi zakon. Tu se takođe propisuje da je državna uprava samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna je Vladi, da poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom i da se poslovi državne uprave i broj ministarstava određuju zakonom. Unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija propisuje Vlada.

U Zakonu o Vladi, u članu 36. propisano je da Vlada podnosi Narodnoj skupštini **izveštaj o svom radu za proteklu godinu** najkasnije 60 dana pre podnošenja predloga završnog računa budžeta Republike Srbije. Takođe, na zahtev Narodne skupštine, Vlada i svaki njen član dužni su da joj podnesu izveštaj o svom radu.

U članu 12. tog akta se kaže da predsednik Vlade vodi i usmerava Vladu, stara se o jedinstvu političkog delovanja Vlade, usklađuje rad članova Vlade, predstavlja Vladu i saziva i vodi njene sednice. Predsednik Vlade može ostalim članovima Vlade davati obavezna uputstva i posebna zaduženja, **shodno programu i politici Vlade**. Članovi Vlade, državni sekretari i direktori posebnih organizacija i službi Vlade dužni su da poštuju i izvršavaju obavezna uputstva i posebna zaduženja koje im da predsednik Vlade, **shodno programu i politici Vlade**. Član Vlade može zahtevati da Vlada odluči da li je pri tome predsednik Vlade prekoračio svoja ovlašćenja.

Ministar može podnositi Vladi predloge za uređivanje pitanja iz nadležnosti Vlade i Narodne skupštine i zahtevati da Vlada zauzme stav o pitanju iz njegove nadležnosti. Ministar je dužan da obaveštava Vladu o svemu što je bitno za vođenje politike i odlučivanje Vlade. Ministar je odgovoran za sprovođenje **programa i politike** Vlade, za odluke i mere koje je doneo ili propustio da donese ili preduzme i za izvršavanje obaveznih uputstava i posebnih zaduženja koja mu je odredio predsednik Vlade.

Zakon o državnoj upravi propisuje, u članu 63, obavezu da ministarstva i posebne organizacije **sačine godišnji plan rada**, radi pripreme godišnjeg plana rada Vlade. Ministarstva i posebne organizacije podnose Vladi najmanje jednom godišnje izveštaj o svom radu, koji sadrži opis stanja u oblastima iz njihovog delokruga, podatke o izvršavanju zakona, drugih opštih akata i zaključaka Vlade i podatke o preduzetim merama i njihovom dejstvu. Rokovi za podnošenje godišnjeg plana rada i izveštaja o radu određuju se poslovnikom Vlade.

Poslovnik Vlade propisuje, u članu 39a, da predlagač akta (npr. ministarstvo) kao priloge dostavlja i izjavu sa kojim je strateškim dokumentom Vlade (strategija, akcioni plan i dr.) usklađen akt koji se predlaže, kao i izjavu da li je nacrt zakona, odnosno predlog uredbe ili odluke **planiran godišnjim planom rada Vlade**, a koja u slučaju da taj akt nije planiran godišnjim planom rada Vlade, sadrži i objašnjenje razloga koji ukazuju na neophodnost razmatranja tog akta.

U posebnom poglavlju ovog poslovnika uređena su pitanja u vezi sa planom rada i izveštajem o radu Vlade (članovi 76. do 80). Tu se propisuje da Vlada **usvaja godišnji plan rada**, kojim određuje svoje ciljeve i poslove, kao i ciljeve i poslove organa državne uprave i očekivane rezultate. Godišnji plan rada Vlade zasniva se na **godišnjim planovima rada organa državne uprave**, izrađenih u skladu sa **metodologijom srednjoročnog planiranja**, koje oni dostavljaju Generalnom sekretarijatu preko Informacionog sistema za planiranje i izveštavanje. Generalni sekretar donosi instrukcije kojima se utvrđuje metodologija, postupak i struktura za sačinjavanje godišnjeg plana rada Vlade.

Organ državne uprave dužan je da dostavi predlog plana rada **do 10. novembra** tekuće godine za narednu godinu. Vlada usvaja godišnji plan rada do kraja decembra tekuće godine za narednu godinu. Vlada može, ako se ukaže potreba nakon usvajanja zakona o budžetu Republike Srbije usvojiti revidiran godišnji plan rada Vlade. Predlog godišnjeg plana rada Vlade priprema Generalni sekretarijat, kao nosilac zadatka, u saradnji sa Ministarstvom finansija i Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo.

Vlada usvaja **godišnji izveštaj o svom radu**, koji podnosi Narodnoj skupštini. U godišnjem izveštaju o radu **Vlada ocenjuje realizaciju godišnjeg plana rada** i druge poslove koje je obavila van plana rada. Godišnji izveštaj o radu Vlade zasniva se na godišnjim izveštajima o radu organa državne uprave, koje oni dostavljaju Generalnom sekretarijatu. Generalni sekretar donosi instrukcije kojima se utvrđuje metodologija, postupak i struktura za sačinjavanje godišnjeg izveštaja o radu Vlade.

Organ državne uprave dužan je **da dostavi svoj izveštaj o radu do 1. marta** tekuće godine za prethodnu godinu. Vlada usvaja godišnji izveštaj o radu do 1. maja tekuće godine za prethodnu godinu. Predlog godišnjeg izveštaja o radu Vlade priprema Generalni sekretarijat, kao nosilac zadatka, u saradnji sa Ministarstvom finansija i Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo.

Novim članom 79a propisano je da Vlada usvaja **akcioni plan za sprovođenje programa Vlade**, kojim se određuju prioritetni ciljevi, rokovi za njihovo ostvarivanje i očekivani rezultati. Predlog akcionog plana za sprovođenje programa Vlade priprema Republički sekretarijat za javne politike i dostavlja ga na mišljenje svim organima državne uprave. Republički sekretarijat za javne politike, na osnovu godišnjih izveštaja organa državne uprave, prati realizaciju akcionog plana za sprovođenje programa Vlade i izveštava Vladu o stepenu realizacije prioritetnih ciljeva u utvrđenom roku.

Član Vlade dužan je da podnese Narodnoj skupštini izveštaj o svom radu ako to ona zatraži. Izveštaj o radu člana Vlade prethodno se dostavlja Vladi. Odredbe ovog poslovnika o pripremi godišnjeg izveštaja o radu Vlade shodno se primenjuju i ako Narodna skupština zatraži od Vlade ili člana Vlade da podnese izveštaj o svom radu.

Poslovnik Narodne skupštine u članu 228, propisuje da **Vlada izveštava Narodnu skupštinu** o svom radu, a naročito o vođenju politike, o izvršavanju zakona i drugih opštih akata, o ostvarivanju plana razvoja i prostornog plana i o izvršavanju budžeta Republike. Vlada podnosi izveštaj Narodnoj skupštini kad to Narodna skupština zatraži, ili po sopstvenoj inicijativi, a **najmanje jedanput godišnje**. Narodna skupština može, na predlog pojedinog odbora, bez pretresa, zaključiti da od Vlade zatraži izveštaj o radu Vlade, odnosno izveštaj kojim će Vlada obavestiti Narodnu skupštinu o pitanjima vođenja politike, izvršavanja zakona i drugih opštih akata u određenoj oblasti. Izveštaj Vlade predsednik Narodne skupštine, odmah po prijemu, dostavlja narodnim poslanicima, **radi upoznavanja**. Narodna skupština može da odluči, na predlog odbora koji je razmotrio izveštaj Vlade, da se razmatranje izveštaja obavi i na sednici Narodne skupštine.

Informisanje o radu ministarstava uređeno je članom 229. Poslovnika. Ministar informiše nadležni odbor Narodne skupštine o radu ministarstva **jednom u tri meseca**. Na sednici odbora, pitanja ministru o podnetoj informaciji mogu da postavljaju članovi nadležnog odbora i ovlašćeni predstavnik poslaničke grupe koja nema člana u tom odboru. Ovlašćeni predstavnik poslaničke grupe može da postavi pitanje ministru tek pošto budu iscrpena pitanja članova nadležnog odbora. O zaključcima odbora povodom podnete informacije, **odbor podnosi izveštaj Narodnoj skupštini**.

Član 269. propisuje da kada kandidat za predsednika Vlade iznosi svoj program i predlaže sastav Vlade na sednici Narodne skupštine, o kandidatu za predsednika Vlade, iznetom programu i kandidatima za članove Vlade se otvara pretres. Odmah po završetku pretresa, predsednik Narodne skupštine zakazuje Dan za glasanje o programu Vlade i izboru predsednika i članova Vlade.

Član 44. uređuje rad skupštinskih odbora, što uključuje, između ostalog i to, da prati sprovođenje politike koju vodi Vlada, prati izvršavanje zakona i drugih akata i **razmatra plan rada i izveštaj nadležnog ministarstva** i drugog državnog organa, organizacije i tela.

Pored ovih osnovnih propisa, od značaja su i drugi. Tako se mogu navesti propisi iz oblasti pristupa informacijama - Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i **Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa** - koji stvaraju obavezu za organe vlasti da u okviru informatora o radu, dokumenta koji se objavljuje na njihovim internet stranicama, navedu poslove za koje su nadležni, opišu način obavljanja tih poslova i da postave link koji će voditi ka objavljenom planu rada i izveštaju o radu (ili obavezu da napomenu da nisu u obavezi da sačinjavaju plan rada i izveštaj o radu).

Obaveza je postavljena u okviru poglavlja Informatora pod nazivom „Opis postupanja u okviru nadležnosti, obaveza i ovlašćenja“. Na osnovu člana 27. Uputstva, organi bi trebalo da unesu „sažet opis postupanja državnog organa u okviru nadležnosti, obaveza i ovlašćenja“, uključujući sledeće informacije:

1. iz kog akta proizlazi obaveza državnog organa;

2. da li je državni organ određenu obavezu vršio ili ne u proteklom periodu i da li je trenutno vrši;

3. na koji način je državni organ obavezu izvršio ili je izvršava (npr. donošenjem nekog akta, obavljanjem određenih provera, formiranjem određenih službi, vođenjem određenih postupaka);

4. kojim se ovlašćenjem državni organ služio ili služi pri ispunjavanju obaveze, ukoliko to nije očigledno iz opisa obaveze i

5. iz kog akta proizlazi ovlašćenje kojim se državni organ služio ili služi, ukoliko to nije isti akt u kojem je obaveza propisana.

Podatke o postupanju organi treba da potkrepe korišćenjem konkretnih primera (uz anonimizaciju podataka). Takođe, treba da unesu informator statističke i druge podatke o izvršenju obaveza i postupanja u okviru izvršenja, u prvoj prethodnoj i tekućoj godini ili drugom relevantnom periodu, **uključujući i planove za izvršenje obaveza** ukoliko su postojali ili postoje. Ukoliko organ **izrađuje plan rada i priprema izveštaj o radu**, ili drugi dokument srodne prirode, na ovom mestu se o tome daje napomena i postavlja link ka mestu sa koga se ti dokumenti mogu preuzeti. Ukoliko organ ne sačinjava plan rada ili izveštaj o radu, na ovom mestu unosi napomenu o tome.

Drugi bitan propis je **Zakon o budžetskom sistemu**, sa podzakonskim aktima koji su doneti radi njegovog sprovođenja, u kojem se, između ostalog postavlja obaveza sačinjavanja tzv. „**programskog budžeta**“, počev od 2015. godine. Kada se budžet izrađuje kao programski, znatno je lakše pratiti na koji način se planovi rada i politike sprovode u delo, jer se u tom slučaju moraju predstaviti ne samo finansijska sredstva koja će biti angažovana, već i nefinansijski rezultati koje treba ostvariti korišćenjem tih sredstava.

# Odgovornost Vlade i ministarstava – ocena propisa

Propisi daju solidnu osnovu za izradu planova rade Vlade i organa državne uprave (ministarstava), za izradu izveštaja o radu i za odgovornost, kako Vlade, tako i njenih članova. Međutim, ima i problema koji bi mogli da se prevaziđu dodatnim uputstvima, ili, što bi bilo još bolje, preciziranjem obaveza u propisima. Naime, aktuelni pravni okvir stvara samo **mogućnost** da se kroz planiranje, izveštavanje i razmatranje izveštaja Vlada i ministri **učine odgovornim,** ali ne i dovoljno garancija da će tako i biti. S druge strane, mora se konstatovati da trendovi razvoja rada javne uprave vode ka unapređenom planiranju i izveštavanju.

Na prvom koraku problem se ogleda u tome što je **program Vlade** (za četvorogodišnji mandat) isključivo politički akt. Njegov sadržaj niti forma nisu propisani, kao ni obaveza da se program pretoči u konkretne mere čije se ostvarivanje može pratiti. Ne postoji prepreka da u kasnijem delovanju Vlada odstupi od sopstvenog programa, niti se za to traži odobrenje od Narodne skupštine, koja (makar teorijski), na osnovu tog programa daje poverenje mandataru i članovima buduće Vlade koje on predloži. Taj „opšti“ program Vlade je u stvari samo govor mandatara pre nego što bude izabran na funkciju.

U izradi planova rada celokupne Vlade i ministarstava, koji se sastavljaju na godišnjem nivou, **nije propisana na jasan način obaveza da se „pokriju“ sva bitna pitanja iz delokruga svakog organa**. Zbog toga je moguće da neka pitanja za koja ministarstvo ima nadležnosti ne budu na adekvatan način tretirana u ovim godišnjim programima.

Izveštaji o radu bi trebalo da pruže uvid u ostvarivanje planova rada, na osnovu odredaba Poslovnika i da na taj način daju sliku Vladi, narodnim poslanicima i javnosti o stepenu ispunjenja programa, ali i da omoguće pokretanje postupaka za utvrđivanje odgovornosti za neispunjeno, ukoliko tome ima mesta.

**Pravni okvir za razmatranje izveštaja je manjkav**. Ne postoji čak ni obaveza da se izveštaj o radu Vlade razmatra na sednici skupštinskog odbora ili Narodne skupštine, propisana je samo dužnost dostavljanja takvog izveštaja i upoznavanja narodnih poslanika sa njegovim sadržajem. Slični problemi se javljaju i u vezi sa drugim vidom izveštavanja koje ide od ministarstava prema Narodnoj skupštini. Sadržina tromesečnih izveštaja koja ministarstva dostavljaju resornih odborima Narodne skupštine nije propisana, ne postoji obaveza da se o njima raspravlja, niti su propisan način daljeg postupanja u slučaju da izveštaj uopšte nije dostavljen ili da ne sadrži bitne informacije. Odsustvo izveštaja, neispunjenje zacrtanih obaveza ili neispunjenje plana može biti jedan od razloga da se premijer, ministar ili čitava Vlada pozovu na odgovornost, ali da li će tako i biti zavisi isključivo od političke odluke.

# Odgovornost Vlade i ministarstava – praksa

**Program Vlade**

Svaka Vlada započinje svoj rad donošenjem programa – to jest govora mandtara na dan izbora Vlade u Narodnoj skupštini. Program aktuelne Vlade predstavio je Aleksandar Vučić, u neobično dugom govoru[[3]](#footnote-3), prilikom preuzimanja ove dužnosti. Inače, važno je napomenuti da je u bliskoj prošlosti premijer predstavljao novi program (ekspoze) i prilikom značajnih izmena u Vladi (tzv. „rekonstrukcija“ iz 2013). Transparentnost – Srbija je ukazivala na dobra, loša i nejasna rešenja iz poslednja tri premijerska ekspozea[[4]](#footnote-4).

Glavni problem sa ekspozeima je to što se u njima može naići na **kontradiktornosti**. Takva protivrečja se mogu npr. naći u aktuelnom programu Vlade u pogledu obećanja da će svi zakoni biti donošeni nakon temeljnih konsultacija i istovremene najave donošenja čitavog seta reformskih zakona (koji do tada nisu bili ni imenovani) u veoma kratkom vremenskom periodu; na sličan način, neke mere ekonomske politike koje su predstavljene 2012. bile su u protivrečju sa drugim delovima programa iste Vlade. Slično kao i predizborni programi partija koje se nadmeću za glasove birača, tako ni mandatarski ekspozei **ne prolaze ni kroz koji vid prethodne stručne kontrole** (npr. u smislu procene izvodljivosti), već samo politički bivaju prihvaćeni.

**Planovi, izveštaji i njihova dostupnost**

Vlada redovno **izrađuje program rada i izveštaj o radu**. Budući da su i plan rada Vlade i izveštaj o radu Vlade sastavljeni „kao mozaik“ od planova rada i izveštaja o radu ministarstava, to znači da i organi državne uprave ispunjavaju svoje obaveze. Međutim, **ne postoji obaveza ni ustaljena praksa da se planovi rada ili izveštaji o radu objavljuju**.

Tek od nedavno, planovi rada Vlade su dostupni javnosti. Plan za aktuelnu, 2014. godinu, može se pronaći na sajtu Generalnog sekretarijata Vlade[[5]](#footnote-5), ali ni tu nije posebno predstavljen u sadržaju sajta, već se do njega može doći preko internet pretraživača (!). Zanimljivo je primetiti da je plan rada Vlade za 2012. objavljen na sajtu Vladine Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i da je na taj način postao dostupan celokupnoj javnosti, iako nije bio objavljen na sajtu Vlade ili njenog Generalnog sekretarijata[[6]](#footnote-6). Plan rada Vlade za 2013. godinu nije objavljen, ali smo uspeli da dođemo do njega za potrebe ovog istraživanja.

Izveštaj o radu Vlade nismo uspeli da pronađemo na sajtu ovog organa, ali se on može pronaći na sajtu Narodne skupštine, kojoj je predat aprila 2014[[7]](#footnote-7).

U pogledu dostupnosti podataka situacija nije ništa bolja ni na nivou pojedinih ministarstava. **Za svih 15 aktuelnih ministarstava** smo pratili da li su izvršili obavezu (iz člana 27. Uputstva) objavljivanja planova rada i izveštaja o radu i pronašli smo samo jedan godišnji plan rada za tekuću godinu (**Ministarstvo kulture**), takođe i njihov izveštaj o radu za prethodnu godinu, kao i nacrt izveštaja o radu za prethodnu godinu Ministarstva finansija. Preostalih 13 nije imalo ni jedan od ova dva dokumenta, što se (kada je reč o izveštajima za prošlu godinu) kod nekih organa može objasniti pregrupisavanjem ministarstava nakon formiranja nove Vlade. S druge strane, nikakvo objašnjenje te vrste se ne može naći kada je reč o planovima rada za tekuću godinu.

**Sadržaj Plana i Izveštaja**

Plan rada Vlade sadrži sledeće elemente (za svaki organ uprave):

* Naziv (npr. Ministarstvo…)
* Ime rukovodioca (npr. ministra)
* Delokrug (prenete norme iz Zakona o ministarstvima)
* Tabele sa aktima koje Vlada predlaže Narodnoj skupštini (nacrti zakona koje će to ministarstvo pripremiti)
* Tabele sa aktima koje donosi Vlada (uredbe i zaključci koje priprema određeno ministarstvo, a Vlada usvaja)
* Tabele sa propisima organa državne uprave (pravilnici i drugi akti koje donosi ministar)
* Programi/projekti organa države uprave koji će biti sprovođeni u toku godine sa izvorima finansiranja i očekivanim rezultatima

Izveštaj o radu Vlade za 2013. godinu zasnovan je na izveštajima organa državne uprave, i to je, kako se kaže, učinjeno „saglasno članu 78. stav 3. Poslovnika Vlade („Službeni glasnik RS”, br. 61/06 − prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11 i 30/13)“. Izveštaji organa državne uprave su pripremljeni u skladu sa **Instrukcijama za sačinjavanje Izveštaja o radu Vlade za 2013. godinu, koje je doneo Generalni sekretar Vlade 012 Broj: 021-547/2014 od 21. januara 2014. godine, kojima je utvrđena metodologija, postupak i struktura izveštaja**.

Izveštaj je iskazan po ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade i sadrži:

1) podatke o organu državne uprave;

2) narativni deo;

3) tabele sa aktima koje je Vlada predložila Narodnoj skupštini;

4) tabele sa aktima koje je donela Vlada;

5) tabele sa propisima koje je doneo organ državne uprave;

6) programe/projekte, sa postignutim rezultatima.

Posebno su navedeni zakoni o potvrđivanju međunarodnih ugovora, prema delokrugu organa državne uprave.

Izveštaj o radu Vlade za 2013. godinu pripremio je Generalni sekretarijat Vlade u saradnji sa Ministarstvom finansija i Republičkim sekretarijatom za zakonodavstvo.

Slabost ovakvog koncepta je činjenica da **nema izveštavanja o delovanju Vlade kao celine, niti povezivanja učinka Vlade sa njenim programom** (ekspoze premijera). Usled toga, ni narodni poslanici, ni građani, nemaju mogućnost da izvedu jasne zaključke o tome u kojoj je meri Vlada u celini ispunila program. Slično tome, ni planovi Vlade, to jest ministarstava i drugih organa državne uprave nemaju jasnu referencu na Vladin četvorogodišnji program.

Kao što se može videti, i plan rada i izveštaj o radu sadrže informacije o delokrugu organa uprave, koji proističe iz Zakona o ministarstvima. Međutim, **ni plan rada, ni godišnji izveštaj, nisu strukturirani na način koji bi predstavio u kojoj meri su ministarstva ispunila svoju „misiju“ tokom jedne godine** (ili koliko su u tome bili neuspešni). Naime, aktivnosti u planu i postignuća u izveštaju o radu nisu predstavljena spram dužnosti ministarstva (delokrug rada). Ova manjkavost proizlazi iz propisane strukture planiranja i izveštavanja, gde ne postoji dužnost da se pomenu aktivnosti u okviru svake od nadležnosti ministarstva odvojeno.

**Narativni deo izveštaja predstavlja samo spisak informacija koje je ministarstvo želelo da predstavi o svom radu, te ne može da posluži kao sredstvo za obezbeđivanje javne odgovornosti**. U tom delu dokumenta mogu se naći razne informacije o aktivnostima koje je ministarstvo preduzimalo ili u kojima je uzimalo učešća (poput konferencija, bilateralnih sastanaka, projekata, neki statistički podaci, podaci o saopštenjima, brojem postupaka koji su pokrenuti zbog uočenih kršenja zakona itd.) ali bez stavljanja u vezu tih podataka sa onim što je prvobitno bilo planirano.

Nije uočen ni jedan slučaj da se u izveštaju konstatuje da neka aktivnost iz plana rada „nije ispunjena“, ali smo na nekoliko mesta smo pronašli podatke o tome da ponešto od planiranog „nije sprovedeno“ ili „nije realizovano“.

*U okviru Programa mera fiskalne stabilizacije i Fiskalne strategije za period 2014 – 2016. godine utvrđen je srednjoročni plan strukturnih reformi. Međutim, u sprovođenju planiranih reformi u 2013. godini nije ostvaren potreban napredak zbog kašnjenja u pripremi i donošenju novih sistemskih rešenja koja poboljšavaju poslovni ambijent (Zakon o radu, Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o privatizaciji, izmene Zakona o stečaju i dr.). Takođe je spora dinamika u pripremi i sprovođenju plana reforme javnog sektora (državne administracije na centralnom i lokalnom nivou, obrazovanja, zdravstva, penzijskog osiguranja, javnih preduzeća i dr).*

*…*

*Od sredstava Ministarstva, realizovano je 137.777.887,67 dinara, a po ugovorima iznos sredstava koji nije realizovan je 25.240.874 dinara. Od 37 opština i gradova koje su potpisale ugovor sa Ministarstvom, četiri opštine su odustale od realizacije zbog poteškoća u javnim nabavkama*

*…*

*Na predlog Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Vlada je usvojila Zaključak 05 Broj: 339-5123/2013 dana 18. juna 2013. godine, o otpisu duga fizičkim licima-nosiocima porodičnog gazdinstva, u vrednosti od 90.894.655,00 dinara. Navedeni otpis još nije realizovan, jer je Ministarstvo finansija, u skladu sa zaključkom, trebalo prvo da umanji obaveze Republičke direkcije za robne rezerve prema Budžetu Republike Srbije, za iznos otpisanog duga, što još uvek nije sprovedeno..*

…

*Iako je Centar izradio i u Plan rada za 2013. uvrstio i 9 projekata za razminiranje mina, ukupne površine od 1.171.676 m2, zbog nedostatka finansijskih sredstava za obavljanje radova razminiranja, u 2013. godini nije realizovan nijedan projekat za razminiranje mina.*

*…*

*.. dok Program o uslovima i načinu podsticanja proizvodnje i remonta šinskih vozila u Republici Srbiji od 12. septembra do 31. decembra 2013. godine, za potrebe „Železnice Srbije” a.d, koji je Vlada usvojila 18. decembra 2013. godine nije realizovan.*

…

*Kancelarija, u skladu sa svojim nadležnostima, kontinuirano prati stanje nerealizovanih preporuka Sveobuhvatne reforme propisa i ažurira bazu podataka, tako da u svakom trenutku može da se utvrdi koliko preporuka je ostalo nadležnim organima da realizuju. Zaključno sa 31. decembrom 2013. godine, u postupku sprovođenja bilo je još 10 preporuka, dok je broj nesprovedenih preporuka iznosio 53. Neke od nesprovedenih preporuka su sistemskog karaktera, kao što su uspostavljanje jednošalterskog sistema na republičkom nivou za posredovanje u postupku pribavljanja građevinskih dozvola, a prema lokalnoj samoupravi i drugim nadležnim instancama, ili uvođenje jednošalterskog sistema u postupku u kome se ostvaruje pravo na povraćaj više plaćenih doprinosa. Sa druge strane, neke sistemske preporuke su u postupku sprovođenja, kao što je reforma inspekcija.*

…

*Odluka o obrazovanju Privremenog organa u opštinama na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija Nisu sprovedeni izbori u skladu sa zakonom*

Svakako se kao najbolji deo aktuelnog sistema izveštavanja mogu oceniti tabele sa zakonodavnim i regulatornim aktivnostima. Ministarstva i drugi organi uprave tu predstavljaju sve akte u čijem donošenju učestvuju, uključujući i one do kojih nije moguće na lak način ili uopšte doći pretragom internet stranica (npr. pojedini zaključci koje donosi Vlada). Međutim, i ovi delovi izveštaja sadrže iste slabosti kao i narativni – nema poređenja između plana zakonodavnih i regulatornih aktivnosti i onoga što je u praksi urađeno. Pored toga, kod ovog izveštavanja se ne koriste ni prednosti koje omogućavaju savremene tehnologije, tako da nema linkova ka punom tekstu akata koji su usvojeni.

**Izveštavanje Narodne skupštine**

Kad je reč o kvartalnom izveštavanju ministarstava Narodnoj skupštini situacija je takva da se obaveza samo delimično poštuje. Tako je, tokom 2014. godine, situacija sa izveštavanjem bila sledeća:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Naziv ministarstva** | I kvartal 2014.(jan-mart) | II kvartal 2014. (april-jun) | III kvartal 2014. (jul – septembar) |
| 1. | Ministarstvo finansija  |  |  |  |
| 2. | Ministarstvo privrede |  |  |  |
| 3. | Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine |  |  |  |
| 4. | Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture |  |  |  |
| 5. | Ministarstvo rudarstva i energetike (prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja) |  |  |  |
| 6. | Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija |  |  |  |
| 7. | Ministarstvo pravde |  |  |  |
| 8. | Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (regionalnog razvoja i lokalne samouprave) |  |  |  |
| 9. | Ministarstvo unutrašnjih poslova |  |  |  |
| 10. | Ministarstvo odbrane |  |  |  |
| 11. | Ministarstvo spoljnih poslova |  |  |  |
| 12. | Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja |  |  |  |
| 13. | Ministarstvo zdravlja |  |  |  |
| 14. | Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja |  |  |  |
| 15. | Ministarstvo omladine i sporta  |  |  |  |
| 16. | Ministarstvo kulture i informisanja |  |  |  |

U određenoj meri ministarstva mogu imati „opravdanje“ za nepodnošenje izveštaja u situacijama kada je dolazilo do velikih organizacionih promena, nakon izbora i donošenja novog Zakona o ministarstvima. Međutim, ni to ne može objasniti odsustvo izveštaja za prvi i za treći kvartal pošto je nova Vlada formirana 27. aprila 2014.

Još veći problem je to što, čak i kada ministarstva podnesu svoje kvartalne izveštaje, parlamentarni odbori veoma retko o njima raspravljaju. U toku 2014. godine zabeležili smo samo četiri slučaja da su ove informacije uopšte razmatrane, i to u sledećim situacijama:

Petak, 4. jul 2014.

10. sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove

*Odbor za odbranu i unutrašnje poslove je na sednici održanoj 4.jula 2014.godine razmatrao Informaciju o radu Ministarstva unutrašnjih poslova u periodu od januara do marta 2014. godine, Informaciju o radu Ministarstva unutrašnjih poslova u periodu od aprila do juna 2014. godine i plan aktivnosti Ministarstva unutrašnjih poslova u narednom periodu.*

Petak, 18. jul 2014.

**Šesta sednica Odbora za obrazovanje, nauku i tehnološki razvoj i informatičko**

**društvo**

*Odbor za obrazovanje, nauku i tehnološki razvoj i informatičko društvo je na sednici održanoj 18. jula 2014. godine, razmatrao Informaciju o radu Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Predlog zakona o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Evropske unije o učešću Republike Srbije u programu Evropske unije Horizont 2020 - Okvirnom programu za istraživanje i inovacije (2014-2020).*

Sreda, 10. septembar 2014.

**12. sednica Odbora za prostorno planiranje, saobraćaj, infrastrukturu i telekomunikacije**

*Odbor za prostorno planiranje, saobraćaj, infrastrukturu i telekomunikacije je na sednici, održanoj 10. septembra, razmotrio Izveštaj o radu Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture za period maj - jul 2014. godine.*

Utorak, 18. novembar 2014.

**Deveta sednica Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva**

*Na Devetoj sednici Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva, održanoj 18. novembra, članovi Odbora razmotrili su Informaciju o radu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, za period od 26. aprila do 26. jula 2014. godine.*

U izvesnoj meri, manji broj skupštinskih diskusija o ovim izveštajima može se objasniti održavanjem izbora (u proleće 2014), ali bi to objašnjenje moglo biti u vezi samo sa razmatranjem izveštaja ministarstava za prvi kvartal ove godine, a ne i za kasnije periode. Čak i tad nije bilo razloga da se diskusije ne održe naknadno.

Kao što se može videti, nakon rasprava o izveštajima, oni se usvajaju bez daljih zaključaka o potrebi angažovanja Narodne skupštine radi otklanjanja teškoća u sprovođenju zakona iz nadležnosti ministarstva.

Kada se o izveštajima vodi rasprava na skupštinskim odborima, to jest, kada se oni nađu na dnevnom redu, rasprava se često vodi i oko pitanja koja nisu neposredno u vezi sa samim izveštajem već sa nekim drugim aktuelnim temama iz oblasti rada ministarstva. Stepen učešća se razlikuje od slučaja do slučaja, kao i utrošeno vreme.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **R. br.** | **Skupštinski odbor** | **Predstavljanje izveštaja (min)** | **Diskusija o izveštaju (sat i min)** | **Broj poslaničkih javljanja u diskusiji** | **Broj replika predstavnika izvršne vlasti u diskusiji** |
| 1. | Odbor za odbranu i unutrašnje poslove | 12:30 | 1:22:00 | 10 | 11 |
| 2. | Odbor za obrazovanje, nauku i tehnološki razvoj i informatičko društvo | 26:00 | 2:10:30 | 19 | 10 |
| 3. | Odbor za prostorno planiranje, saobraćaj, infrastrukturu i telekomunikacije | 13:30 | 1:17:00 | 12 | 5 |
| 4. | Odbor za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva | 17:30 | 20:30 | 4 | 4 |
|  | **Prosek** | **17:30** | **1:27:30** | **11,25** | **7,5** |

Predstavljanje samog izveštaja je u proseku trajalo 17,5 minuta, diskusija između 20 minuta i preko 2 sata (u proseku oko 1,5 sat), narodni poslanici su se u proseku javljali za reč preko 11 puta, a odgovora prisutnih predstavnika izvršne vlasti je bilo u proseku 7,5.

# Poređenje planova rada i izveštaja

**Normativne aktivnosti**

Koliko stvarnost odstupa od planova pokazaćemo na jednom primeru. Ministarstvo o kojem je reč nećemo namerno imenovati zato što nije reč o pojavi koja je karakteristična samo za jedan organ uprave i zato što je uzorak bio slučajan.

Dakle, ministarstvo o kojem je reč je planiralo da pripremi 15 akata koje Vlada predlaže Narodnoj skupštini (predloga zakona). Međutim, u toku kalendarske godine samo jedan takav akt se zaista našao pred narodnim poslanicima.

U pogledu podzakonskih akata, koje, na predlog ministarstva, usvaja Vlada (Uredbe, Odluke, Zaključci, Strategije), rezultat je naizgled impresivan – usvojeno je čak 43 akta od planiranih 26. Međutim, kada se analiziraju uporedo plan i izveštaj o radu, stvari stoje drugačije.

Tako su, od 10 planiranih zaključaka bila doneta samo tri. Kod uredbi je skor nešto povoljniji – od pet planiranih, usvojeno je devet. Od pet planiranih odluka na kraju je usvojeno tri, a od dve planirane strategije ni jedna.

**Realizacija programa i budžeta**

Na nivou programa koji su realizovani poređenja se još teže mogu vršiti, što ćemo i pokazati na nekoliko primera iz plana rada i izveštaja o radu nekadašnjeg Ministarstva poljoprivede, šumarstva i vodoprivrede (za 2013):

**Aktivnost iz plana**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **broj** | **Naziv** | **Verifikacija** | **Referentni dokument** | **Izvor i iznos finansiranja** | **Očekivani rezultati** |
| 1 | Program merazdravstvene zdravstvenezaštite životinja,kontrola i nadzorzaraznih bolesti | Organ | Strategija razvojapoljoprivrede Srbije | 01 2.302.423.000 RSD | Smanjenje broja obolelihživotinja; postizanje 30%statusa slobodnog stada odzaraznih bolesti |

**Ista ta aktivnost u izveštaju**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Red.** **br.** | **Naziv** | **Rezultat**  | **Finansiranje i izvor** | **Referentni dokument** |
| 8. | Program mera zdravstvene zaštite životinja, kontrola i nadzor zaraznih bolesti | Ispitano je 819.797 goveda na tuberkulozu, 378.210 goveda na leukozu, 473.298 goveda na brucelozu; 897.321 ovaca i 66.831 koza na brucelozu; vakcinisano je 2.063.483 svinja protiv klasične kuge svinja; isplaćena je nadoknada štete za 287 vlasnika ubijenih životinja po naređenim merama kod suzbijanja zaraznih bolesti;.na osnovu izvršenih mera smanjen je broj obolelih životinja  | 011.991.334.759,21 RSD | Strategija razvoja poljoprivrede Srbije |

Onaj ko želi da uporedi ostvarene rezultate ministarstva spram planiranih, bio to predsednik Vlade, narodni poslanik, novinar ili građanin (ukoliko uopšte dođe do ovih dokumenata), na prvu teškoću će naići već kod numeracije. Iz nerazumljivih razloga, **planirane i sprovedene aktivnosti vode se pod različitim brojevima**, pri čemu nije moguće ustanoviti zašto su složeni upravo na takav način. U ovom slučaju je planirana aktivnost pod brojem 1, a u izveštaju o radu se nalazi pod brojem osam. Naziv aktivnosti je identičan, kao i referentni dokument.

U Planu se navodi da će organ (to jest Ministarstvo) samo verifikovati sprovođenje aktivnosti i čini se da je to u ovom slučaju u redu. Bilo je planirano da se potroši 2.302.423.000 dinara, a stvarno je potrošeno za ovu namenu nešto manje novca - 1.991.334.759 dinara. U tabeli **nema objašnjenja za uzroke nastanka ove razlike – loše planiranje, ostvarene vanredne uštede, nesprovođenje dela planiranih aktivnosti**…

**Najviše zbunjuje način predstavljanja rezultata**. Dok se u planu vrlo precizno očekivalo „smanjenje broja obolelih životinja; postizanje 30% statusa slobodnog stada od zaraznih bolesti“, u prikazu rezultata nema ni traga od pokušaja da se izmeri koliko stoke je ostalo zdravo. Umesto toga, precizno se navodi šta je urađeno, ali ni jedna od stvari koje se tu pominju nije bila pomenuta u Planu. Zbog toga čitalac plana nema nikakvu predstavu o tome da li je to što je „378.210 goveda ispitano na leukozu“ bolje ili lošije od planiranog, jer podatak iz Plana nije ni imao prilike da vidi. S druge strane, u završnoj oceni uspeha Ministarstvo kaže da je „na osnovu izvršenih mera smanjen broj obolelih životinja“. Mada je to nesumnjivo tačno, nema ni traga od poređenja sa stopom smanjenja koja je bila planirana.

Drugi primer je namerno odabran, kao aktivnost za koju se koji mesec nakon okončanja izveštajnog perioda pokazalo koliko je bila važna.

**Aktivnost iz plana**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **broj** | **Naziv** | **Verifikacija** | **Referentni dokument** | **Izvor i iznos finansiranja** | **Očekivani rezultati** |
| 3.PK.1 | Izgradnjavišenamenskih brana saakumulacijama | Organ | Vodoprivredna osnovaRepublike Srbije | 01 771.142.000 RSD | Na brani i akumulaciji„Rovni“, Valjevo: završenipostupci eksproprijacijezemljišta, izvršenasanitarna zaštitaakumulacionog prostora,izvršena nabavka i montažaelektroopreme i montažahidromašinske opreme uoptočnom tunelu, izvršenanabavka i ugradnja delasistema osmatranja iobaveštavanja, izgrađen deosaobraćanica oko brane saakumulacijom; na brani iakumulaciji „Prvonek“, Vranje:izvedeni završeni radovi nabrani i podbranskom uređenju,izvedeni radovi na sanaciji ipopravci oštećenja koja su utoku probnog rada nastala,izrađena potrebna tehničkadokumetacija i softver; nabrani i akumulaciji „Arilje“ –profil „Svračkovo“, Arilje:završen deo postupakaeksproprijacije zemljišta zapotrebe izgradnje brane saakumulacijom, izvršenočišćenje dela fundamenta zanasipanje tela brane, izvedendeo injekcionih radova,izgrađeni delovi predbrane,optočnog tunela, šahtnogpreliva i temeljnog ispusta |

**Ista ta aktivnost u izveštaju**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Red.** **br.** | **Naziv** | **Rezultat**  | **Finansiranje i izvor** | **Referentni dokument** |
| 18.1 | Izgradnjavišenamenskih brana saakumulacijama | Na brani i akumulaciji „Rovni”, Valjevo izvršena sanitarna zaštita akumulacionog prostora, završen deo postupaka eksproprijacije zemljišta, izvršena nabavka i montaža elektroopreme i montaža hidromašinske opreme u optočnom tunelu, izvedeni istraživački i konzervatorski radovi na crkvi „Gračanica”; na brani i akumulaciji „Arilje” profil „Svračkovo”, Arilje: završen deo postupaka eksproprijacije zemljišta za potrebe izgradnje brane sa akumulacijom, izveden deo radova na šahtnom prelivu i optočnom tunelu; na brani i akumulaciji „Prvonek”, Vranje: izvedeni završni građevinski radovi na izgradnji brane sa akumulacijom, otklanjana oštećenja i kvarovi na hidromehaničkoj i elektro opremi, sistemu za tehničko osmatranje i sistemu za obaveštavanje i uzbunjivanje, kao i izrađena tehnička dokumetacija i softverski sistem   | 01433.315.892 RSD  | Vodoprivredna osnova Republike |

Ponovo se javlja isti, neshvatljivi problem sa različitom numeracijom. Iznos koji je utrošen za planiranu namenu je oko 40% niži nego što je bio prvobitno predviđeno, ali se iz izveštaja ne vidi zbog čega je došlo do tog odstupanja. Logično je pomisliti da neki od planiranih radova nisu izvedeni. Međutim, u izveštaju se navodi samo šta *jeste urađeno,* a ne identifikuje se šta nije urađeno, a planirano je.

Tek nakon pažljivog poređenja, čitalac će zaključiti da su:

Na brani i akumulaciji „Rovni“, Valjevo:

* u potpunosti izvršena sanitarna zaštita akumulacionog prostora,
* u potpunosti izvršena nabavka i montaža elektroopreme i montaža hidromašinske opreme u optočnom tunelu,
* završen **deo postupka** eksproprijacije zemljišta (umesto da bude u potpunosti okončan)
* **nije uopšte** izvršena nabavka i ugradnja dela sistema osmatranja i obaveštavanja
* **nije uopšte** izgrađen deo saobraćajnica oko brane sa akumulacijom;
* da su (iako se ne pominju u Planu) izvedeni istraživački i konzervatorski radovi na crkvi „Gračanica”

Na brani i akumulaciji „Prvonek”, Vranje:

* izrađena tehnička dokumetacija i softverski sistem, kao što je i planirano
* izvedeni završni građevinski radovi na izgradnji brane sa akumulacijom, što je možda isto što i „izvedeni završeni radovi na brani i podbranskom uređenju“, kao što se kaže u Planu
* otklanjana oštećenja i kvarovi na hidromehaničkoj i elektro opremi, sistemu za tehničko osmatranje i sistemu za obaveštavanje i uzbunjivanje (što se ne vidi da je planirano)
* da nisu izvedeni radovi na sanaciji i popravci oštećenja koja su u toku probnog rada nastala, koji su planirani (ili jesu, ali se to ne vidi jasno iz Izveštaja)

Na brani i akumulaciji „Arilje“ – profil „Svračkovo“, Arilje:

* završen deo postupaka eksproprijacije zemljišta za potrebe izgradnje brane sa akumulacijom, kao što je i planirano (istina, ne zna se ni koji je „deo“ planiran, ni koji je završen);
* nije izvršeno čišćenje dela fundamenta za nasipanje tela brane
* nije izveden deo injekcionih radova
* nisu izgrađeni delovi predbrane
* nije izgrađen deo temeljnog ispusta
* da je završen deo radova na šahtnom prelivu i optočnom tunelu;

# Odgovornost za primenu planova

Pitanje odgovornosti zbog nepoštovanja planova se **ne postavlja u javnosti kao tema**. Istina, tokom proteklih nekoliko godina smo imali prilike više puta da čujemo da će premijer razmatrati učinak ministara, ali nikada i rezultate takvog razmatranja. Dok su Vlade bile u punom smislu koalicione (to jest, sa ravnotežnijim uticajem partija koje čine izvršnu vlast), moglo se čuti i pročitati da će ministri da polažu račune svojim stranačkim šefovima (a ne premijeru) i da će mogući predlozi za smene stizati sa te strane. Nedavno je saopšteno da nikakvih smena ministara neće biti do januara (2015).

Davanje primata političkoj odgovornosti nad pravnom, kao i **smene ministara bez obrazloženja u čemu je njihov rad bio loš**, standardni je deo političkog života u Srbiji. Ta pojava je poslednjih nekoliko godina dobila nove elemente u najavama, nagađanjima i vršenju „rekonstrukcija“, bilo da se kroz te promene menjaju samo ministri ili čitave političke stranke koje učestvuju u izvršnoj vlasti.

Kada je reč o eventualnoj odgovornosti za neispunjenje zadataka tokom 2013. godine, koji su bili predmet razmatranja u ovom istraživanju, sve **dileme su presečene raspisivanjem vanrednih parlamentarnih izbora** početkom 2014. Nakon tih izbora je formirana nova Vlada i niko od ministara nije morao da bude smenjivan, već je (ne)zadovoljstvo stranačkih lidera njihovi radom demonstrirano time što nekima jesu a nekima nisu poverene funkcije u novom sazivu. Skupština i javnost su tako još jednom ostali bez prilike da sagledaju rezultate rada pojedinih delova izvršne vlasti.

# Glavne preporuke

1. Omogućavanje verifikacije programa Vlade pre predstavljanja ekspozea sa stanovišta izvodljivosti od strane Fiskalnog saveta i eventualno drugih državnih organa, kako bi narodni poslanici mogli da donesu argumentovaniji sud o kvalitetu programa
2. Razrada ekspozea mandatara/premijera u konkretniji program Vlade za četvorogodišnji period
3. Izrada jedinstvenog plana Vlade na godišnjem nivou
4. Izrada planova rada ministarstava tako da bude jasno prikazano da li je planirano da se obavljaju svi poslovi iz njihovog delokruga
5. Uspostavljanje čvrste veze između planova rada ministarstava i programskog budžeta
6. Ujednačavanje metodologije za izradu i način prikaza podataka u planovima rada i izveštajima o radu, kako bi se jasno moglo sagledati svako odstupanje od plana
7. Navođenje razloga za odstupanja od plana
8. Standardizacija podataka koji se navode u narativnom delu izveštaja o radu
9. Uvođenje jasnije obaveze objavljivanja planova rada i izveštaja, kao i sankcija u slučaju kršenja
10. Uvođenje obaveze razmatranja tromesečnih informacija o radu ministarstava u određenom periodu nakon dostavljanja i uređivanje pokretanja postupaka ukoliko izveštaj nije dostavljen, ne sadrži sve tražene podatke ili ne bude dopunjen u naknadnom roku
11. Uvođenje prakse da skupštinski odbor, osim „usvajanja“ izveštaja donese i zaključke o tome šta treba učiniti da bi se stanje u oblasti popravilo
12. Korišćenje podataka iz izveštaja o radu kao načina za utvrđivanje odgovornosti Vlade ili ministara pojedinačno

# Odgovornost u javnim preduzećima

# Programi poslovanja

**Zakon o javnim preduzećima** (Sl. glasnik RS 119/12, 116/13-autentično tumačenje i 44/14-drugi zakon) propisuje obavezu javnog preduzeća da za svaku kalendarsku godinu **donese godišnji program poslovanja** i dostavi ga osnivaču radi davanja saglasnosti, najkasnije do 1. decembra tekuće godine za narednu godinu. Program se smatra donetim kada na njega saglasnost da osnivač.

Posebna obaveza propisana je za javno preduzeće koje koristi ili namerava da koristi bilo koji oblik budžetske pomoći (subvencije, garancije ili drugu vrstu pomoći). Takvo preduzeće je dužno da predloži i poseban program koji sadrži program korišćenja pomoći, sa vremenski ograničenom i merljivom dinamikom povećanja efikasnosti i unutrašnjih promena koje će dovesti javno preduzeće u poziciju da može da posluje bez ovih oblika pomoći ili uz njihovo smanjenje.

Program poslovanja koji usvajaju sva JP mora da sadrži 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, koji se utvrđuju u skladu sa politikom projektovanog rasta zarada u javnom sektoru, a koju utvrđuje Vlada za godinu za koju se program donosi.

Program poslovanja takođe mora da sadrži kriterijume za korišćenje sredstava za pomoć, sportske aktivnosti, propagandu i reprezentaciju, kao i kriterijume za određivanje naknade za rad predsednika i članova nadzornog odbora.

Pored programa poslovanja, JP mora da ima usvojen dugoročni i srednjoročni plan rada i razvoja. Na ovim planovima, koje usvaja nadzorni odbor, zasniva se unapređenje rada i razvoja javnog preduzeća.

Zakonom je, inače, propisano da se javno preduzeće osniva i posluje radi:

1) obezbeđivanja trajnog obavljanja delatnosti od opšteg interesa i urednog zadovoljavanja potreba korisnika proizvoda i usluga;

2) razvoja i unapređivanja obavljanja delatnosti od opšteg interesa;

3) obezbeđivanja tehničko-tehnološkog i ekonomskog jedinstva sistema i usklađenosti njegovog razvoja;

4) sticanja dobiti;

5) ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa.

Problem kod izrade programa poslovanja jeste činjenica da oni više odražavaju „poslovnu“ nego „javnu“ prirodu JP. Zbog toga se u njima ne može naći dovoljno informacija o ostvarivanju one uloge zbog koje je javno preduzeće i osnovano. Takve podatke bi, ukoliko nije primereno da se nalaze u programu poslovanja, trebalo predstaviti u posebnom dokumentu.

**Uloga nadzornih odbora**

Usvajanje programa poslovanja i izveštaja o njegovom sprovođenju je u nadležnosti nadzornog odbora javnog preduzeća. Zakon je propisao da nadzorni odbor imenuje osnivač, i da članovi moraju imati stručnost iz oblasti rada JP.

U preduzećima kojima je osnivač Republika Srbija, Vlada imenuje članove nadzornog odbora na period od četiri godine, s tim da se jedan član imenuje iz reda zaposlenih (ostavljeno je da se način izbora propiše statutom JP), dok jedan član nadzornog odbora mora biti nezavisan član nadzornog odbora.

Kada je osnivač javnog preduzeća autonomna pokrajina ili lokalna samouprava, organ utvrđen statutom autonomne pokrajine, odnosno statutom jedinice lokalne samouprave imenuje članove nadzornog odbora na period od četiri godine, s tim da se jedan član imenuje iz reda zaposlenih.

Pored opštih uslova (punoletan, poslovno sposoban, visoko obrazovanje, da nije osuđivan za krivična dela protiv privrede, pravnog saobraćaja ili službene), član nadzornog odbora mora biti stručnjak u jednoj ili više oblasti iz koje je delatnost od opšteg interesa za čije obavljanje je osnivano javno preduzeće, mora imati najmanje tri godine iskustva na rukovodećem položaju, mora posedovati stručnost iz oblasti finansija, prava ili korporativnog upravljanja.

Nezavisan član nadzornog odbora, pored ovih uslova, ne sme biti povezan sa JP (propisano je da to lice „nije bilo zaposleno u javnom preduzeću ili zavisnom društvu kapitala ili drugom društvu kapitala povezanim sa javnim preduzećem u poslednje dve godine pre stupanja na dužnost člana nadzornog odbora, odnosno da nije bilo angažovano po drugim osnovama u javnom preduzeću“ te da „nije bilo angažovano u vršenju revizije finansijskih izveštaja preduzeća“) i ne sme biti član političke stranke.

Na taj način formiran nadzorni odbor, koji bi trebalo da čine stručnjaci sa menadžerskim iskustvom i najmanje jedan nestranački stručnjak, utvrđuje poslovnu strategiju i poslovne ciljeve javnog preduzeća i stara se o njihovoj realizaciji, usvaja izveštaj o stepenu realizacije programa poslovanja i donosi godišnji program poslovanja, uz saglasnost osnivača.

Godišnji program poslovanja nadzornom odboru predlaže direktor i po usvajanju se stara o sprovođenju programa.

**Praksa usvajanja programa poslovanja**

Već na prvom koraku analize odnosa prema programima poslovanja nailazi se na apsurdnu situaciju – gotovo sva republička javna preduzeća i nakon usvajanja novog Zakona o javnim preduzećima, radila su mesecima bez usvojenog programa poslovanja. Naime, i u 2013. i u 2014. godini programi poslovanja većine JP usvajani su u periodu od januara do jula, a na saglasnost se u pojedinim slučajevima čekalo do oktobra. Zabeležen je i ekstremni slučaj JP (JP NP Fruška Gora[[8]](#footnote-8)) koje je saglasnost Vlade za program poslovanja za 2013. godinu dobilo u januaru 2014. godine.

Za potrebe ovog istraživanja posmatrano je 10 javnih preduzeća. Niti jedno nije dobilo saglasnost Vlade Srbije za program poslovanja za 2014. godinu pre 1. januara 2014. godine[[9]](#footnote-9):

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Naziv JP | Emisiona tehnika i veze | Tanjug | EPS | EMS | Srbijavode |
| Datum dobijanja saglasnosti | 11.07.2014 | 05.02.2014 | 14.03.2014 | 21.02.2014 | 16.04.2014 |
| Naziv JP | Putevi Srbija | NP Đerdap | Službeni glasnik | Skijališta | Zavod za udžbenike |
| Datum dobijanja saglasnosti | 27.05.2014 | 17.01.2014 | 05.02.2014 | 14.03.2014 | 05.03.2014 |

Treba napomenuti da se **usvojeni programi javnih preduzeća** čiji je osnivač autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, (a koji moraju da sadrže sve elemente kao i moraju da sadrže sve elemente kao i programi poslovanja JP čiji je osnivač Republika) **dostavljaju Ministarstvu privrede**. Zakon je prvobitno propisivao da se programi dostavljaju resornom ministarstvu (resornom za oblast u kojoj je delatnost za koje je obrazovano javno preduzeće), ministarstvu nadležnom za poslove trgovine, ministarstvu nadležnom za poslove rada, ministarstvu nadležnom za poslove finansija i ministarstvu nadležnom za poslove lokalne samouprave, ali je Zakonom o ministarstvima iz aprila 2014. godine Ministarstvo privrede preuzelo nadležnosti u vezi sa JP i njemu se dostavljaju programi poslovanja svih JP, kao i tromesečni izveštaji o radu, čemu je posvećeno naredno poglavlje.

# Izveštaji o radu

Zakon propisuje obavezu da javna preduzeća Ministarstvu privrede dostavljaju tromesečne izveštaje o realizaciji programa poslovanja. Na osnovu tih izveštaja, ministarstvo sačinjava i dostavlja Vladi informacije o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti.

Ovi izveštaji su se, do aprila 2014. godine, dostavljali ministarstvima finansija, trgovine, rada i resornom ministarstvu – nadležnom za oblast iz koje je delatnost JP. Novim Zakonom o ministarstvima, propisano je da Ministarstvo privrede obavlja poslove koji se odnose na: „unapređenje rada i poslovanja, nadzor i pripremu predloga akata o imenovanju i razrešenju organa upravljanja u javnim preduzećima“, te je izmenjena i odredba Zakona o JP – **izveštaji se dostavljaju samo Ministarstvu privrede**.

**O čemu se izveštava?**

Obrasce za izveštavanje propisao je ministar finansija. Zakonski rok bio je 30 dana a obrazac je propisan sa tromesečnim zakašnjenjem, „Pravilnikom o obrascima tromesečnih izveštaja o realizaciji godišnjeg programa poslovanja javnih preduzeća i zavisnih društava kapitala čiji je osnivač to preduzeće, kao i u društvu  kapitala i njegovom zavisnom društvu[[10]](#footnote-10)”.

Obaveza izveštavanja odnosi se na sve oblasti koje moraju biti obuhvaćene i programom poslovanja – tromesečni izveštaj mora da sadrži podatke o bilansu uspeha, troškovima zaposlenih, dinamici zaposlenih, nenaplaćenim potraživanjima i neizmirenim dugovanjima, kretanju cena proizvoda i usluga, sredstvima za posebne namene, subvencijama, kreditnoj zaduženosti i javnim nabavkama.

Izveštava se na 10 (odnosno 12) obrazaca:

Obrazac 1 - Bilans uspeha

Obrazac 1A - Bilans stanja

Obrazac 1B - Izveštaj o tokovima gotovine

Obrazac 2 - Troškovi zaposlenih

Obrazac 3 - Dinamika zaposlenih

Obrazac 4 - Kretanje cena proizvoda i usluga

Obrazac 5 - Subvencije

Obrazac 6 - Sredstva za posebne namene

Obrazac 7 - Javne nabavke

Obrazac 8 - Kreditna zaduženost

Obrazac 9 - Gotovinski ekvivalenti i gotovina

Obrazac 10 - Finansijski instrumenti u aktivi i pasivi preduzeća

Obrasci sa izveštajima za prethodno tromesečje se dostavljaju u roku od 30 dana od dana završetka tromesečja (do 30. aprila, do 30. jula, do 30. oktobra tekuće godine i do 30. januara naredne godine).

Ovakav način praćenja izvršavanja programa poslovanja **omogućava da se uoči ostvarivanje osnovnih planiranih parametara**. Međutim, bez visoke stručnosti i dodatnih informacija o poslovnim aktivnostima JP, predstavnici javnosti (građani, OCD) **neće moći samo na osnovu planova rada i tromesečnih izveštaja da utvrde da li je JP ostvarilo cilj poslovanja, da li su rezultati poslovanja proizašli iz planirane poslovne politike ili su plod „štimovanja“ podataka**.

Pored toga, da bi uopšte moglo da se raspravlja o ispunjavanju programa poslovanja i da bi se oni mogli porediti sa tromesečnim izveštajima, **ti dokumenti bi morali da budu javno dostupni**.

Zakon je propisao da se javnost u radu javnog preduzeća obezbeđuje 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 i tromesečne izveštaje o realizaciji godišnjeg programa poslovanja, 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

**Kako se izveštava u praksi?**

TS je u okviru istraživanja analizirala internet stranice 10 republičkih javnih preduzeća. Program poslovanja za 2014. i tromesečne izveštaje za prethodne kvartale pronašli smo na stranicama četiri JP: Srbijavode, Putevi Srbije, Službeni glasnik i Zavod za udžbenike, dok je JP Skijališta imalo program poslovanja ali su linkovi ka tromesečnim izveštajima nefunkcionalni. Na stranici JP Emisiona tehnika i veze nađeni su tromesečni izveštaji ali ne i program poslovanja. JP NP Đerdap objavilo je izveštaje i planove u skladu sa Zakonom o zaštiti prirode, Zakonom o šumama, Zakonom o zaštiti ribljeg fonda i Zakonom o divljači i lovstvu, ali i u skladu sa Zakonom o JP. Elektromreže Srbije imaju na sajtu tehničke izveštaje, ali ne programe poslovanja i tromesečne izveštaje, a slična je situacija i sa Elektroprivredom Srbije – nema program poslovanja niti tromesečnih izveštaja, ali su objavljeni tehnički izveštaji i godišnji izveštaji koji sadrže opise osnovnih aktivnosti i osnovne podatke o poslovanju. Na sajtu JP Tanjug nisu nađeni bilo kakvi izveštaji.

**Dostupnost izveštaja**

Ocenu rada menadžmenta javnost bi mogla da donese kada bi imala uvid u informacije o radu JP koje razmatra Vlada Srbije. Naime, stručna analiza ministarstva, odnosno informacija namenjena Vladi Srbije, pripremljena u skladu sa Zakonom, trebalo bi da sadrži zaključak, na osnovu kojeg bi vlada ocenjivala rad (profesionalnog) menadžmenta - da li je menadžment potrebno nagraditi ili sankcionisati (o sankcionisanju detaljnije u narednom poglavlju).

Transparentnost Srbija od Ministarstva privrede nije dobila podatke o informacijama o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti koje je trebalo da izradi na osnovu Zakona o JP.

Treba napomenuti da Ministarstvo privrede ima Sektor za javna preduzeća sa izuzetno obimnim opisom nadležnosti:

„Sektor za kontrolu i nadzor javnih preduzeća obavlja stručne poslove koji se odnose na: studijsko-analitičke, statističko-evidencione, stručno-operativne, normativne, informacione, upravne, dokumentacione i kancelarijske poslove kojima se obezbeđuje informaciona i analitička podrška pri koncipiranju mera ekonomske politike, određivanju strateških ciljeva za unapređenje rada i poslovanja u javnim i javnim komunalnim preduzećima, nadzor i pripremu predloga akata o imenovanju i razrešenju organa upravljanja u javnim preduzećima; **sistematsko analiziranje poslovanja javnih preduzeća (analiziranje kvaliteta i tačnosti podataka iz programa poslovanja, analiza finansijskih izveštaja, analiza imovinskog i finansijskog položaja preduzeća, sagledavanje strukture inputa i autputa ključnih pokazatelja poslovanja, prikupljanje podataka za makroekonomsku analizu, koncipiranje, monitoring i evaluaciju ekonomskih i strukturnih politika, analizu fiskalnog efekta poslovanja javnih preduzeća koji se odnosi na uplaćene dividende, odnosno izdate subvencije i garancije prema javnim preduzećima**); praćenje i kontrolu prihoda i rashoda javnih preduzeća, strukturu materijalnih i nematerijalnih troškova, poslovnih prihoda i rashoda i drugih vrednosnih pokazatelja poslovanja; učestvuje u pripremi tabelarnih prikaza u različitim formatima za potrebe korisnika; davanje stručnih mišljenja na programe poslovanja i finansijske izveštaje; nadzor i praćenje u procesu restrukturiranja i razvojne politike javnih preduzeća; **praćenje i kontrolisanje poslovanja javnih preduzeća preko ključnih pokazatelja i finansijskih indikatora**; kontrolisanje zapošljavanja u javnim i javnim komunalnim preduzećima u skladu sa pozitivnim zakonskim okvirom; praćenje izmirenje novčanih obaveza javnih preduzeća i javnih komunalnih preduzeća prema privrednim subjektima u komercijalnim transakcijama; prikupljanje, obrada i analiziranje podataka iz oblasti komunalnih, uslužnih i delatnosti od opšteg interesa; učestvovanje u međuresorskim radnim grupama na pripremi strateških i planskih dokumenata za javna preduzeća, kao i u pripremi regulative za delatnosti u kojima posluju javna preduzeća; učestvovanje u postupcima pregovaranja u odborima za pregovore radi zaključivanja kolektivnih ugovora javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija; praćenje usaglašenosti domaćih propisa sa standardima koji se primenjuju u zemljama Evropske unije; saradnja sa međunarodnim institucijama; izrada analitičkih materijala i publikacija koji se odnose na poslovanje javnih preduzeća u Republici Srbiji.

TS je podatke o informacijama o tromesečnim izveštajima tražila od još nekoliko ministarstava koja su bila „resorna“ za pojedina JP do aprila 2014. godine.

Od Ministarstva poljoprivrede (resorno za Srbijavode i Srbijašume) dobijen je odgovor da ne poseduju tražena dokumenta (informaciju o stepenu usklađenosti aktivnosti). Od Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture dobijen je odgovor da je u prethodnom periodu nadležno bilo Ministarstvo saobraćaja a da ono Vladi nije dostavilo traženu informaciju. Od Ministarstva trgovine dobijena je informacija koja je Vladi prosleđena u vezi sa tromesečnim izveštajem JP Pošta Srbija, koja sadrži kvalitativnu ocenu „da je preduzeće poslovalo polazeći od aktivnosti i budžeta predviđenih Programom poslovanja za 2013“. S druge strane, Republički sekretarijat za zakonodavstvo (bio nadležan za JP Službeni glasnik) dostavio je samo informaciju koja sadrži osnovne numeričke pokazatelje za svih 10 propisanih oblasti, bez bilo kakvog kvalitativnog osvrta.

Poseban problem u poređenju planiranog i ostvarenog predstavljaju situacije kada programi poslovanja sadrže jasne i opipljive planove aktivnosti. Tako se, na primer, u programu poslovanja za 2014. godinu JP Putevi Srbije navode sledeći planovi i ciljevi:

*Održavanje puteva*

Cilj održavanja puteva u Republici Srbiji je da obezbedi optimalni nivo usluge uz obezbeđenje prihvatljivog nivoa bezbednosti učesnika i minimalnog negativnog uticaja na životnu sredinu. Politika održavanja puteva teži ka očuvanju postojećih puteva i ostvarenju sigurnog i efikasnog transporta roba i putnika.

Konkretni ciljevi za 2014. godinu su:

- poboljšanje upotrebne vrednosti puteva kroz obnovu kolovoza (na 100 km puteva), sanaciju klizišta i potpornih zidova (21), sanaciju i rehabilitaciju putnih objekata (15)
- prohodnost saobraćaja u zimskim uslovima (bez prekida saobraćaja na državnim putevima I i II reda)

- smanjenje broja naloga nadležnih službi za 7%

*Razvoj puteva*

Pored održavanja puteva, neophodna su ulaganja u izgradnju, rekonstrukciju i rehabilitaciju puteva, kao i izradu studija i projekata koji su preduslov za izvođenje ovih radova.

Konkretni ciljevi u 2014. godini vezani za projektnu i plansku dokumentaciju su:
- Nabavka kvalitetnih konsultantskih usluga izrade projektno-tehničke dokumentacije (PTD): indikator je udeo PTD koji su uradile licencirane firme i stručnjaci (14)
- Osiguranje pune usklađenosti nosioca projekta (JP „Putevi Srbije“) i projektanata u svim tačkama tokom čitavog procesa izrade PTD: indikatori su broj revizija (Generalni projekat i Prethodna studija opravdanosti; Idejni projekat i studija opravdanosti) 17; Broj tehničkih kontrola 14

- Usklađena i blagovremeno završena nabavka konsultantskih usluga izrade PTD za realizaciju ugovora: indikator je broj (%) izrađene, kontrolisane, revidovane i spremne PTD za realizaciju naredne faze (projektovanje / građenje) 32.

Nije jasno na koji način se prati ostvarivanje ovih ciljeva niti da li neko snosi odgovornost za neostvarivanje konkretnih ciljeva. Zakon, naime, propisuje samo odgovornost za neostvarivanje osnovnog cilja poslovanja[[11]](#footnote-11) i neispunjavanje programa poslovanja.

# Odgovornost

Zakon propisuje odgovornost nadzornih odbora i direktora javnih preduzeća, odnosno propisuje obavezu ili mogućnost smenjivanja u slučaju neostvarivanja osnovnog cilja poslovanja, programa poslovanja, ključnih pokazatelja učinka ili nedostavljanja tromesečnih izveštaja.

Zakon propisuje i mogućnost „preduzimanja mera“ u slučaju „poremećaja ostvarivanja osnovne funkcije“ JP. Te mere, pored ostalog, podrazumevaju da osnivač može razrešiti organe koje imenuje (direktora i nadzorni odbor) i imenovati privremene organe.

Predsednik i članovi nadzornog odbora **obavezno se razrešavaju** pre isteka perioda na koji su imenovani, ukoliko nadzorni odbor ne dostavi osnivaču na saglasnost godišnji program poslovanja, a **mogu se razrešiti** ukoliko javno preduzeće ne ispuni godišnji program poslovanja ili ne ostvari ključne pokazatelje učinka.

Organ nadležan za imenovanje direktora javnog preduzeća, **obavezno će razrešiti** direktora pre isteka perioda na koji je imenovan ukoliko se utvrdi da je, zbog nestručnog, nesavesnog obavljanja dužnosti i postupanja suprotnog pažnji dobrog privrednika i ozbiljnih propusta u donošenju i izvršavanju odluka i organizovanju poslova u javnom preduzeću, došlo **do znatnog odstupanja od ostvarivanja osnovnog cilja poslovanja javnog preduzeća, odnosno od plana poslovanja javnog preduzeća. (član 38 Zakona o JP)**

Organ nadležan za imenovanje direktora javnog preduzeća **može razrešiti direktora** pre isteka perioda na koji je imenovan **ukoliko ne sprovede godišnji program poslovanja,** ukoliko **ne dostavlja tromesečne izveštaje**, ukoliko ne izvršava odluke nadzornog odbora, ukoliko se utvrdi da deluje na štetu javnog preduzeća kršenjem direktorskih dužnosti, nesavesnim ponašanjem ili na drugi način i ukoliko se utvrdi da je, zbog nestručnog, nesavesnog obavljanja dužnosti i postupanja suprotnog pažnji dobrog privrednika i ozbiljnih propusta u donošenju i izvršavanju odluka i **organizovanju poslova u javnom preduzeću**, došlo **do odstupanja od ostvarivanja osnovnog cilja poslovanja javnog preduzeća, odnosno od plana poslovanja javnog preduzeća**; **(član 39 Zakona o JP).**

Predlog za razrešenje direktora javnog preduzeća može podneti nadzorni odbor javnog preduzeća, a kod javnih preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija i Ministarstvo privrede.

Uočljivi su propusti u ovim odredbama zakona koji ostavljaju mogućnost za zloupotrebu. Naime, nema kriterijuma za utvrđivanje da li je direktor postupao suprotno pažnji dobrog privrednika, da li je nestručno i nesavesno obavljao dužnost, kao i da li je došlo do znatnog odstupanja od ostvarivanja osnovnog cilja poslovanja javnog preduzeća.

# Primeri razrešenja

TS je analizirala da li su i na koji način ove odredbe primenjivane u proteklom periodu. Uočen je samo jedan slučaj razrešenja celog sastava nadzornog odbora javnog preduzeća. Vlada je, naime 20. novembra 2014. godine razrešila četiri člana NO Elektroprivrede Srbije (peti član je prethodno podneo ostavku i razrešena je 15. septembra 2014. na lični zahtev). Uz odluku o razrešenju nije, međutim, objavljeno bilo kakvo obrazloženje, Vlada se u rešenju nije pozvala na član 17. Zakona o JP koji navodi slučajeve zbog koji članovi NO mogu ili moraju biti razrešeni, već samo na član 12. koji joj daje ovlašćenje da imenuje predsednika i članove NO. Ministar Aleksandar Antić u izjavi za RTS objasnio je da je nadzorni odbor „promenjen“ jer je jedan član podneo ostavku, a predstavnik zaposlenih nije izabran u skladu sa procedurom (u međuvremenu) propisanom Statutom EPS-a. Vlada Srbije je, tako, čak u slučaju i da je bila nezadovoljna radom NO to odbila da javno prizna. Stoga je izostala diskusija da li je problem bila stručnost, odnos prema poslovnoj strategiji, dugoročnom i srednjeročnom planu rada i razvoja ili unutarstranačaki ili međustranački odnosi.

S obzirom na to da je Vlada Srbije sprovela do kraja samo jedan konkurs za izbor direktora JP u skladu sa novim Zakonom (direktor EPS-a imenovan je u oktobru 2014.), nije bilo ni slučajeva razrešenja direktora u skladu sa članovima 38. i 39. Zakona o JP. Takvih slučajeva nije bilo ni u pokrajinskim javnim preduzećima, a od pet posmatranih gradova u Srbiji (Beograd, Niš, Kragujevac, Novi Sad, Zrenjanin), ukupno su zabeležena tri slučaja razrešenja direktora s pozivanjem na član 38. ili 39. Zakona o JP i dva u Zrenjaninu i jedan u Novom Sadu.

**Beograd, Niš, Kragujevac**

Od gradskih vlasti u Nišu i Kragujevcu dobijen je odgovor da nije bilo razrešenja s pozivanjem na ove odredbe, a od vlasti u Beogradu nije stigao odgovor, ali prema raspoloživim informacijama takvih slučajeva nije bilo, s obzirom na to da su direktori imenovani tek u junu 2014. godine. Konkurs je prvobitno bio raspisan u junu 2013, komisija i nadležni sekretarijati su predložili imenovanje direktora, ali su nakon promene vlasti svi predlozi odbijeni, raspisani novi konkursi i izabrani direktori. Gotovi svi novoizabrani direktori su vršioci dužnosti koje je na v.d. funkcije postavio Privremeni organ upravljanja gradom u periodu između razrešenja prethodnog gradonačelnika i okončanja lokalnih izbora.

Prethodno su smenjeni direktori ili vršioci dužnosti kojima je istekao mandat. Jedan od retkih koji tokom perioda vlasti Privremenog organa nije bio u „v.d. stanju“ bio je direktor JRP Studio B Aleksandar Timofejev. On je za direktora na četvorogodišnji mandat izabran 2007, a potom na još jedan mandat u novembru 2011. godine. Konkurisao je na konkursu u junu 2013. godine i Komisija za izbor direktora predložila je da bude izabran za direktora. Privremeni organ je u aprilu 2014. odbio predlog za imenovanje, a u maju je Nadzorni odbor Studija B predložio razrešenje Timofejeva, što je Skupština grada usvojila.

Obrazloženje NO bilo je da se predlog „temelji na analizi rezultata rada direktora Timofejeva“ i potrebi da se „u složenim društvenim i ekonomskim okolnostima, novim kadrovskim rešenjima pojačaju aktivnosti“ Studija B i „dodatno unaprede poslovni, medijski i profesionalni standardi u obavljanju funkcije javnog radiotelevizijskog servisa glavnog grada“.

Rečenica kojom je Timofejev prokomentarisao smenjivanje karakteriše odnos partija prema JP: „Politika me na neki način, iako nisam političar, niti imam veze sa političarima, dovela na ovo mesto i isto tako su političari odlučili i da me sklone“.

**Zrenjanin**

TS je od vlasti u Zrenjaninu dobila informaciju da je dvoje direktora razrešeno u skladu sa članovima 38. i 39. Zakona o JP, ali se ispostavilo da se u oba slučaja radilo o primeni člana 39. (mogućnost, a ne obaveza da se direktor razreši).

Na osnovu člana 39. Zakona o javnim preduzećima, Skupština grada Zrenjanina 18. februara 2014. donela je rešenje o razrešenju direktora JKP Vodovod i kanalizacija Bojana Putića.

U rešenju se organ nije pozvao na konkretnu tačku člana 39 zbog čijeg je kršenja direktor razrešen (član propisuje sedam mogućih razloga za razrešenje i osmi – „drugi slučajevi propisani Zakonom“) već samo na odredbe koje osnivaču i nadzornom odboru daju odgovarajuća ovlašćenja, uz navođenje da je nadzorni odbor podneo „obrazložen predlog“. Obrazloženje nije objavljeno, a prema navodima medija, Putiću je u obrazloženju zamereno što nije rešio problem zdrave pijaće vode i što nije sarađivao sa gradonačelnikom oko realizacije projekta izgradnje fabrike vode. S obzirom da na internet sajtu JKP Vodovod i kanalizacija nije objavljen program poslovanja ni za 2013. ni za 2014. nismo bili u mogućnosti da se uverimo da li je izgradnja fabrike vode i rešavanje problema zdrave pijaće vode bilo postavljeno kao cilj ili deo programa poslovanja u nekoj od prethodnih godina kada je Putić bio na čelu preduzeća kao direktor, odnosno kao vršilac dužnosti direktora. Nadzorni odbor, ako i jeste bilo predviđeno, nije na to posebno ukazao.

Treba ukazati da je na sednici na kojoj je direktor, inače u medijima identifikovan kao „kadar URS-a“, razrešen, imenovan vršilac dužnosti direktora - Goran Tajdić, „kadar“ Srpske radikalne stranke.

Goran Tajdić nije krio da je izabran kao predstavnik partije, navodeći da je „Srpskoj radikalnoj stranci od strane skupštinske većine (predvođene Srpskom naprednom strankom) ponuđeno da uzme učešće i pomogne u rešavanju svih problema na teritoriji grada Zrenjanina pa tako i da preuzmu odgovornost po pitanju vođenja preduzeća Vodovod i kanalizacija”.

Putić je u raspravi o smenjivanju naveo da ne može prihvatiti navode odbora, posebno one koji se odnose na izgradnju fabrike vode jer je, kako je istakao, sve što je bilo u ingerenciji “Vodovoda”, a ticalo se realizacije projekta izgradnje fabrike vode, urađeno.

Inicijativa za razrešenje direktora potekla je od člana nadzornog odbora koji je predstavnik zaposlenih, a koji je Putića optužio za „nesavesno poslovanje, odnosno nepoštovanje Zakona o javnim nabavkama, nestručnost i neznanje, bahato ponašanje prema zaposlenima i prema osnovnim sredstvima, narušavanje međuljudskih odnosa zapošljavanjem i imenovanjem na radna mesta isključivo po partijskoj pripadnosti, a ne po kvalifikacijama, obrazovanju i znanju“.

Putić je za direktora izabran u julu 2013. godine i tada je opozicija ukazivala da kandidati za mesta direktora, većinom vršioci dužnosti direktora, ne kriju da su partijski ljudi.

Opozicija je tada ukazivala upravo na v.d. direktora JKP Vodovod i kandidata za direktora Bojana Putića navodeći da je u 2012. napravio gubitak od 20 miliona dinara, i da „uništava strateško javno preduzeće“.

Kao što poslovni rezultati odnosno program poslovanja nisu uzeti u obzir prilikom izbora, nisu razmatrani ni prilikom smenjivanja direktora.

Skupština grada Zrenjanina je 25. aprila 2014, takođe na osnovu člana 39. Zakona o javnim preduzećima i bez pozivanja na konkretnu tačku iz tog člana, smenila direktorku JP Gradska stambena agencija Jovanu Ljiljak. U rešenju se, kao i u slučaju Putića, navodi da je nadzorni odbor “utvrdio predlog za razrešenje direktora Jovane Ljiljak, koji je obrazložen, sa precizno navedenim razlozima zbog kojih se predlaže razrešenje“. Precizni razlozi nisu objavljeni u rešenju.

Mediji su preneli da se u zaključku Nadzornog odbora Gradske stambene agencije navodi se da je “direktorka učinila ozbiljne propuste u donošenju i realizaciji odluka, i u organizaciji poslovnih aktivnosti”.

Nakon glasanja o njenoj smeni, za novog vršioca dužnosti direktora, imenovan je Laslo Fuks, koji je to preduzeće vodio i u periodu od 2006. do 2008. godine. Laslo Fuks je javnosti poznat kao jedan od optuženih u aferi „Goran Knežević“. Hapšen je zajedno sa drugim saradnicima bivšeg gradonačelnika Zrenjanina, koji je u međuvremenu iz Demokratske stranke prešao u SNS. Kao i Knežević i ostali optuženi, Fuks je pred Specijalnim sudom u novembru 2012. oslobođen optužbi za malverzacije sa građevinskim zemljištem.

S obzirom na nepostojanje detaljnijeg obrazloženja predloga za smenjivanje direktorke, zanimljivo je pogledati medijsko izveštavanje o smenjivanju, mesecima koje su mu prethodili i stranačkoj pozadini celog slučaja.

Ljiljak, koja je bila v.d. direktora JP GSA (kao kadar SPO) nije izabrana za direktora u julu 2013, kada i direktori većine preostalih zrenjaninskih JP i JKP. Ona je inače, prema navodima medija, bila treći direktor JP GSA iz Srpskog pokreta obnove i ukupno 15. direktor za 15 godina na čelu tog JP.

U novembru se našla u fokusu interesovanja medija zbog razmene optužbi sa trojicom bivših direktora, zaposlenih u JP GSA, među kojima je bio i Laslo Fuks. Oni su Skupštini grada i Kadrovskoj komisiji poslali dopis u kome su tvrdili da Ljiljak „nema potrebnu stručnu osposobljenost, znanje i veštine za imenovanje i da je u dosadašnjem direktorovanju zanemarila investicije, pa kasni izgradnja deset kuća solidarnosti za socijalne slučajeve“, da vodi „katastrofalnu kadrovsku politiku u preduzeću“, da ima “neprimerene utroške za reprezentaciju, lošu komunikaciju i odnos sa zaposlenima“.

Ljiljak je odgovorila na optužbe, navodeći da je suština napada na nju to što isti ljudi godinama "caruju" u preduzeću, kojem povlašćeni zakupci duguju milione. Na konferenciji za novinare, ona je iznela da je ukupan dug preduzeća narastao skoro na 150 miliona dinara, zbog čega, tvrdi, i nema para za investicije.

Predočila je podatke o poslovanju u poslednjih deset meseci, koliko se ona nalazi na čelu Gradske stambene agencije, a po kojima je zaustavljen rast nenaplaćenih potraživanja za izdavanje poslovnog prostora. Iznela je i podatak da je u ranijem periodu upotreba službenih vozila na godišnjem nivou koštala i do 300.000 dinara, a da je u 2013. za benzin utrošeno 150.000 dinara, kao i da su izdaci za reprezentaciju u 2008. bili preko 404.000 dinara, a da 2013. godine iznose 125.000 dinara.

Ona je istakla da je po dolasku u preduzeće zatekla katastrofalnu situaciju, sa ogromnim dugovima zakupaca prema Gradskoj stambenoj agenciji, da zakupci nisu tuženi zbog dugova da nije kreirana baza podataka sa utuženjima, a od svojih saradnika, „koje je tu doveo bivši režim“, nije dobijala relevantne podatke.

Direktorka je tada javno objavila i spisak najvećih dužnika, sa dugovima od 8 do 10 miliona, koji su iseljeni iz lokala, a pomenula je, kako su preneli mediji, i biznismena Nenada Karapandžu, funkcionerua SNS i kuma Gorana Kneževića, kao dužnika od koga JP GSA potražuje milionske iznose.

Dva meseca kasnije direktorka JP GSA zadobila je telesne povrede pod nerazjašnjenim okolnostima, nakon što je pala niz stepenice. Posle incidenta nije se sećala da li ju je neko gurnuo. Okolnosti incidenta nisu razjašnjene. Tri meseca kasnije smenjena je zbog „ozbiljnih propusta u donošenju i realizaciji odluka, i u organizaciji poslovnih aktivnosti“.

**Novi Sad**

Direktor JKP Stan Ilija Trninić razrešen je na sednici Skupštine grada Novog Sada 29. novembra 2013. godine na obrazložen predlog Nadzornog odbora JKP Stan.

Pravni osnov bio je član 38. tačka 2. Zakona o JP. Ta odredba propisuje da se direktor **mora** razrešiti ako se utvrdi da je, „zbog nestručnog, nesavesnog obavljanja dužnosti i postupanja suprotnog pažnji dobrog privrednika i ozbiljnih propusta u donošenju i izvršavanju odluka i organizovanju poslova u javnom preduzeću, došlo do **znatnog odstupanja od ostvarivanja osnovnog cilja poslovanja javnog preduzeća, odnosno od plana poslovanja javnog preduzeća**”.

Nadzorni odbor je utvrdio da je direktor „činjenjem u vidu isplate zarada, a neplaćanja pripadajućih poreza i doprinosa doveo do blokade računa preduzeća i kršenja reprograma duga sa Poreskom upravom, te je zbog izostanka socijalnog dijaloga poljuljao međuljudske odnose koji su doveli to trajnog ugrožavanja obavljanja delatnosti preduzeća. Svojim nemarnim odnosnom prema planu reorganizacije JKP Stan koji je usvojila Skupština grada Novog Sada 25. oktobra 2013. godine doveo je u pitanje njegovu realizaciju od 1. januara 2014. godine. Doprineo je da se poslovanje preduzeća i u narednom periodu optereti jer Fondu PIO nisu dostavljani podaci o radnicima koji su na bolovanju, čime je postupao suprotno zakonu. Ukupnim radom doveo je u pitanje obavljanje delatnosti za koju je preduzeće osnovano“.

Poslednja rečenica ukazuje više na član 58, odnosno poremećaj u poslovanju koji ometa funkcionisanje preduzeća.

Direktor je, praktično, razrešen zbog odstupanja od plana poslovanja ili neostvarivanja osnovnog cilja poslovanja, a da se u obrazloženju ne pominje ni program poslovanja niti cilj poslovanja od koga je odstupljeno. Direktoru je zameren „nemaran odnos“ prema planu reorganizacije koji je usvojen nepun mesec pre odluke o smenjivanju.

Treba napomenuti da su lokalni mediji smenjenog direktora, u vreme kada je izabran na to mesto, identifikovali kao „stranačkog kadra“, a da ga je na čelu JKP Stan nasledio kolega iz iste stranke.

# Preporuke

1. Uvođenje obaveze da javna preduzeća u svoje planske dokumente i izveštaje uključe i podatke koji se odnose na ostvarivanje svrhe zbog koje su osnovana, a ne samo finansijske pokazatelje
2. Pravovremeno razmatranje programa poslovanja javnih preduzeća od strane osnivača
3. Poštovanje obaveze objavljivanja planova i izveštaja od strane javnih preduzeća i centralizovano objavljivanje tih dokumenata na sajtu Ministarstva privrede
4. Razmatranje tromesečnih izveštaja i pokretanje postupaka za rešavanje problema ili utvrđivanje odgovornosti rukovodstva u slučaju odstupanja od programa za koje ne postoje objektivni razlozi
1. Ovaj tekst je sačinjen na osnovu „Analize potreba“, koja je izrađena 2011, za potrebe pripreme nove Strategije za borbu protiv korupcije u Srbiji. [↑](#footnote-ref-1)
2. [**http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/204180/strategija\_reforme\_javne\_uprave0131\_cyr.zip**](http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/204180/strategija_reforme_javne_uprave0131_cyr.zip) [↑](#footnote-ref-2)
3. http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208700/ekspoze\_aleksandar\_vucic\_cyr270414.doc [↑](#footnote-ref-3)
4. http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\_content&view=article&id=467&Itemid=41&lang=sr [↑](#footnote-ref-4)
5. http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN\_RADA\_VLADE\_2014.pdf [↑](#footnote-ref-5)
6. http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2012/10/Plana-rada-Vlade-za-2012.-godinu.pdf [↑](#footnote-ref-6)
7. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/izvestaji/2014/1189%20Izvestaj%20o%20radu%20Vlade%20RS%20za%202013.pdf [↑](#footnote-ref-7)
8. Podaci za 2013. godinu iz istraživanja TS „Eefekti novog Zakona o JP – politizacija ili profesionalizacija“ [↑](#footnote-ref-8)
9. Iako nije bilo obuhvaćeno uzorkom treba kao kuriozitet za 2014. pomenuti JP Srbijašume – saglasnost na program poslovanja za 2014. data je 29. oktobra 2014. godine [↑](#footnote-ref-9)
10. <http://www.trezor.gov.rs/news-show_news_details-news_id-598.html> [↑](#footnote-ref-10)
11. Cilj osnivanja i poslovanja JP je: 1) obezbeđivanja trajnog obavljanja delatnosti od opšteg interesa i urednog zadovoljavanja potreba korisnika proizvoda i usluga;

2) razvoja i unapređivanja obavljanja delatnosti od opšteg interesa;

3) obezbeđivanja tehničko-tehnološkog i ekonomskog jedinstva sistema i usklađenosti njegovog razvoja;

4) sticanja dobiti;

5) ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa. [↑](#footnote-ref-11)