

Srbija: Javna potrošnja u pravosuđu

Analiza javne potrošnje i institucija pravosuđa

Utorak, 6 septembar, 2011.



Multidonatorski fond za podršku pravosuđu

Svetska banka

Odeljenje za smanjenje siromaštva i ekonomsko upravljanje

Evropa i centralna Azija

VALUTNI EKVIVALENTI

(Devizni kurs za efektivu na dan 21. mart 2011)

7266 RSD = 100 USD

100 RSD = 1.38 USD

FISKALNA GODINA

1. januar – 31. decembar

SPISAK SKRAĆENICA

EU - Evropska unija

ICT - Informacione i komunikacione tehnologije

MDTF-JSS - Multidonatorski fond za podršku pravosuđu

Predgovor

Ovaj izveštaj predstavlja Analizu javnih rashoda i institucija pravosuđa Srbije. Analizu je finansirao Multidonatorski fond za podršku pravosuđu (MDTF-JSS), osnovan izdašnim priložima Odeljenja za međunarodni razvoj V. Britanije, Švedske agencije za međunarodnu razvojnu saradnju, Norveške, Danske, Holandije, Slovenije, Španije i Švajcarske. Informacije o fondu su dostupne na sajtu www.serbiamdftjss.org.

Podaci za izveštaj su sakupljeni na misijama u Srbiji i u pismenim konsultacijama tokom cele 2010. godine. Izrada izveštaja je privedena kraju u maju 2011. godine. Analiza je ažurirana sa tim datumom.

Izveštaj je pripremio tim Svetske banke koji su sačinjavali Jens Kroman Kristensen (viši specijalista za javni sektor i rukovodilac radnog tima), Svetislava Bulajić (konsultant), Sebastian Ekart (ekonomista), Kejt Harison (konsultant), Den Malins (konsultant), Jovanka Manić (konsultant), Marina Matić (konsultant), Valeri Nusenblat (konsultant) i Srđan Svirčev (specijalista za javni sektor i koordinator programa). Izveštaj su pregledali Vilijam Dilindžer (glavni specijalista za upravljanje u javnom sektoru), Luis Hok (viši specijalista za finansijsko upravljanje) i Beri Volš (viši specijalista za reformu pravosuđa). Vredne komentare na razne verzije nacrtu izveštaja su dali Dragana Lukić (konsultant), Džon Furnari (viši specijalista za reformu pravosuđa) i Amitabha Mukherjee (glavni specijalista za javni sektor).

Izveštaj je formatirala Doli Teju (asistent programa), a lekturu i korekturu je izvršila Molino DuBel (konsultant).

Tim je radio u tesnoj saradnji sa Lupom Breforom, direktorom za Srbiju, i pod opštim uputstvima Džejn Armitage, regionalnog direktora Odeljenja za zapadni Balkan i Viliijama E. Dorotinskog, direktora Sektora za reformu javnog sektora i institucija za region Evrope i centralne Azije. Izveštaj je odobrio Vilijam E. Dorotinski (Menadžer sektora, Javni sektor i institucionalna reforma, region Evrope i Centralna Azije).

Tim želi da se zahvali svim zvaničnicima u Srbiji, a naročito Ministarstvu pravde, na vremenu, gostoljubivosti i dostupnosti za iskreno i otvoreno razmatranje svih pitanja.

Rezime

Reforma pravosuđa je ključni element za proces pridruživanja Srbije EU i za obezbeđenje održivog ekonomskog rasta i pružanje pravde građanima i privredi Srbije. Reforma pravosuđa je u toku od promene režima 2000. godine. Međutim, posle 2008. godine su pojačani naponi u stabilnijem i proevropskom političkom okruženju.

Finansijska kriza je teško pogodila Srbiju 2009. godine, pa će dalja reforma pravosuđa morati da se sprovedi u uslovima limitiranih resursa. To su okolnosti u kojima ova analiza ima za cilj da doprinese unapređenju rezultata rada pravosuđa u Srbiji putem efikasnijeg i delotvornijeg korišćenja finansijskih i ljudskih resursa. Shodno tome, analiza ima za cilj da doprinese koncipiranju sledeće faze reforme pravosuđa u Srbiji i olakšanju procesa pristupanja Srbije EU.

Predstavljena je i) analiza političke ekonomije reforme i statusa reforme, ii) analiza upravljanja rashodima, iii) analiza institucionalne strukture za finansijsko upravljanje i iv) analiza institucionalne strukture za upravljanje ljudskim resursima sudija, tužilaca, državnih službenika i nameštenika u pravosuđu.

Politička ekonomija reformi i status reformi

U poslednjih deset godina, u Srbiji su sprovedene značajne reforme pravosuđa. Osnovani su sudovi posebne nadležnosti, restrukturirana je mreža sudova, usvojen je paket zakona kojima se uređuje pravosuđe, a ovlašćenja Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca i Pravosudne akademije su ojačana i usklađena sa osnovnim principima nezavisnosti pravosuđa. I Ustav Srbije je proklamovao princip nezavisnosti pravosuđa. To su značajna dostignuća. Ključni izazovi se odnose na sprovođenje zakonodavnog okvira i delotvorno funkcionisanje novih institucija.

Proces pristupanja EU je ključni faktor napretka reformi pravosuđa poslednjih godina. Manje istaknut faktor je bio zahtev javnosti. Tempo reformi inicira izvršna vlast – Ministarstvo pravde, dok su akteri u pravosuđu nevoljniji reformatori. Podsticaji koji će se u narednim godinama pružati kroz proces pristupanja, uključujući i one koji se tiču pristupa koncipiranju i sprovođenju reformi, biće glavni faktor koji će uticati na uspeh daljih reformskih napora.

U 2009. godini je sproveden postupak reizbora¹ sudija i tužilaca. Mnoge sudije i tužioci nisu reizabrani, a većina posmatrača se slaže da taj postupak nije sproveden u skladu sa preporukama Saveta Evrope. Prema tome, stavovi ključnih aktera u reformama srpskog pravosuđa trenutno su konfrontirani i rešavanje ovog problema preokupira pažnju u odnosu na druge reformske aktivnosti. Predviđeno je da Visoki savet sudstva igra ključnu ulogu u realizaciji nove mreže sudova, finansijskog upravljanja i upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu. Savet je do sada bio preokupiran postupkom reizbora. Ukoliko ovaj problem ostane nerešen, verovatno će se dalje sprovođenje reformi odvijati veoma sporo.

Poželjno je da se sledeća faza reforme pravosuđa koncipira i sprovede na konsultativan i transparentan način uključujući sve ključne aktere. Aktuelna strategija, definisana 2006. godine, izrađena je na konsultativan način. S obzirom na aktuelnu konfrontaciju i činjenicu da reforme forsira izvršna vlast, treba uložiti napore da se ponovi pristup iz 2006. godine. Potrebno je oformiti odbor za reformu pravosuđa koji bi rukovodila konsultacijama oko reformskog procesa.

¹ „Izbor“, „reizbor“ i „opšti izbor“ su pojmovi koje različiti akteri u srpskom pravosuđu koriste za postupak izbora sudija i tužilaca iz 2009. godine. U ovom izveštaju taj postupak će se nazivati postupak „reizbora“.

Upravljanje rashodima i rezultati rada

Srbija troši značajna sredstva na svoje pravosuđe. Iako treba biti oprezan pri poređenju sa drugim zemljama, potrošnja u Srbiji je bila među najvećim u Evropi kada se uporedi sa bruto domaćim proizvodom zemlje. Sve do 2008/2009. godine, visoki troškovi su bili posledica velike gustine distribucije sudova, velikog broja sudija, državnih službenika i nameštenika i relativno visokih plata sudija.

Postoje indicije da raspodela sredstava sudovima za 2008/2009. godinu nije bila usklađena sa potražnjom za uslugama koja se izražava brojem sudskih predmeta. Shodno tome, postojao je argument za obezbeđivanje više usluga boljom preraspodelom sredstava. Manji sudovi su imali previše sredstava, dok su veći sudovi imali manjak sredstava. Ova analiza ilustruje kako precizni i objedinjeni/spojeni podaci o broju predmeta i resursima mogu da poboljšaju upravljanje ljudskim i finansijskim resursima.

U analizi se otkriva i znatan potencijal za poboljšanje upravljanje predmetima, finansijskim i ljudskim resursima. Osim toga, postoji snažan argument za ulaganje u kapacitete da se takvi podaci analiziraju i na osnovu njih deluje prvo u Ministarstvu pravde, a kasnije u Visokom savetu sudstva. Slično tome, u analizi se snažno podržavaju tekući i planirani dalji naponi da se uspostavi sistem kojim se obezbeđuju podaci o upravljanju predmetima.

Finansijsko upravljanje

Postoji znatan potencijal za poboljšanje finansijskog upravljanja u pravosuđu pre i posle predviđenog prenosa odgovarajućih nadležnosti sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Finansijsko upravljanje za pravosuđe trenutno vrši Ministarstvo pravde, a planovi za prenos te nadležnosti na Visoki savet sudstva su odloženi u svetlu preokupacije ovog saveta postupkom reizbora. Da bi se ta situacija popravila, potrebno je unaprediti situaciju sa podacima kao što je pomenuto gore, što bi se nastavilo sa osnaživanjem kapaciteta potrebnih za analizu, izradu i praćenje budžeta.

Stoga će ključ za napredovanje ovog programa reformi biti rešenje postupka reizbora, što će omogućiti Savetu da se posveti drugim ovlašćenjima iz svog mandata, uključujući i finansijsko upravljanje. Na kratak rok, fokus treba da bude na podacima i osnovnim kapacitetima. Napore u pravcu uvođenja budžetiranja na bazi učinka i programskog formata aproprijacija treba odložiti na duži rok.

Poslednjih godina su napravljena znatna ulaganja u informacionu i komunikacionu tehnologiju (ICT) u pravosuđu, a predviđaju se i znatna dodatna ulaganja. To u centar pažnje stavlja finansijsko upravljanje ICT projektima.

Shodno tome, na srednji rok, uspostavljanje registra imovine i poboljšane procedure i kapaciteti za procene investicionih projekata bi olakšali kapitalno planiranje i budžetiranje.

Planirano je da kapitalna ulaganja u pravosuđu (npr. IT, zgrade i druga veća sredstva) ostanu u nadležnosti Ministarstva pravde; ovim se ne podstiče adekvatno finansijsko upravljanje. Mada je to prikladan pristup na srednji rok s obzirom na druge zahteve stavljene pred Visoki savet sudstva, razdvajanje budžetske nadležnosti za različite ulazne faktore (npr. zaposlene, zgrade, ICT) ne olakšava optimalnu raspodelu sredstava uključujući zamenu kapitalnih ulaganja tekućim troškovima kao što je naknada za rad. Na duži rok, bilo bi poželjno da se nadležnost za kapitalne budžete premesti iz

Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva u skladu sa nadležnošću za tekuće budžete jer će se time osnažiti upravljanje i korišćenje resursa (kao i preraspodela sredstava između ovih kategorija rashoda).

Izvršenje budžeta, interna kontrola i interna revizija bi bili u velikoj meri olakšani uvođenjem integrisanog sistema finansijskog upravljanja kod indirektnih korisnika budžeta (sudova). Time bi se unapredile aktuelne prakse upravljanja gotovinom i odgovarajuće nagomilavanje zaostalih obaveza (tj. neizvršenih obaveza plaćanja) od strane pojedinih sudova.

Kapaciteti u pogledu interne kontrole i revizije su veoma slabi. Da bi se taj nedostatak popravio potrebna je obuka i dodatno osoblje na duži rok.

Upravljanje ljudskim resursima

Upravljanje ljudskim resursima sudija, tužilaca, državnih službenika i nameštenika (kojih trenutno ima ukupno oko 20.000) u srpskom pravosuđu je veoma slabo.

Deo rešenja pitanja koja se tiču postupka reizbora za sudije i tužioce iz 2009. godine biće ustanovljavanje transparentnih kriterijuma za izbor, napredovanje i razrešenje za te kategorije osoblja. Potrebno je izraditi standardizovane kriterijume, obrasce prijave, obrasce za razgovor sa kandidatima i pravila evaluacije za izbor. Pored toga, jedan od prioriteta treba da bude razvijanje standarda za utvrđivanje da li sudija ili tužilac treba da se zadrži posle trogodišnjeg perioda probnog rada.

Mada je nadležnost za imenovanje sudija i tužilaca prenet na Visoki savet sudstva odnosno Državno veće tužilaca, nadležnost za upravljanje državnim službenicima i nameštenicima će ostati nadležnost Ministarstva pravde. To je prikladno na srednji rok s obzirom na druge zahteve pred Visokim savetom sudstva, ali na duži rok treba razmotriti premeštanje nadležnosti za državne službenike i nameštenike na Visoki savet sudstva da bi se olakšalo integrisano raspoređivanje različitih kategorija zaposlenih. U međuvremenu, Visoki savet sudstva treba da postepeno izgrađuje kapacitet za savetovanje Ministarstva pravde o raspoređivanju i broju državnih službenika i nameštenika.

Zapošljavanje i napredovanje državnih službenika i nameštenika nisu transparentni i nisu dobro uređeni. Pošto je transparentnost i odgovornost kod zapošljavanja i napredovanja i dalje presudna za legitimitet pravosuđa i poverenje u njega, to treba da ostane prioritet. Preporuke u tom smislu odnose se na opise radnih mesta, kriterijume ocene rezultata rada, sastav komisija za zapošljavanje i žablene postupke.

Na duži rok, upravljanje ljudskim resursima u pravosuđu bi bilo u velikoj meri olakšano povećanjem broja ljudi u Ministarstvu pravde koji rade na tim pitanjima i boljom podrškom u vidu podataka. U tom smislu, u gore pomenut rad na strategiji za ICT treba uključiti razmatranje informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima u pravosuđu.

Sadržaj

Poglavlje 1. Uvod.....	9
1.1. Osnovne informacije	9
1.2. Cilj.....	12
1.3. Kratak pregled izveštaja.....	12
Poglavlje 2. Politička ekonomija reforme, status reforme i upravljanje reformom	13
2.1. Ključni nalazi i preporuke.....	13
2.2. Politički faktori napretka.....	14
2.2.1 Pregled	14
2.2.2 Politička i ekonomska tranzicija – 2000. do 2005. godina	15
2.2.3 Novi ustav, strategija reforme i politička promena – 2006-2007.....	19
2.2.4 Pristupanje EU, ubrzanje reforme i prepreke na putu – 2008-2010.	21
2.3. Zahtev javnosti za reformom pravosuđa.....	26
2.4. Status reforme	31
2.5. Upravljanje reformom.....	32
Poglavlje 3. Upravljanje rashodima	34
3.1. Ključni nalazi i preporuke.....	34
3.2. Troškovi pravosuđa.....	36
3.3. Tražnja za uslugama u pravosuđu Srbije	41
3.4. Faktori rasta troškova u pravosuđu Srbije	46
3.5. Raspodela resursa i rezultati rada u mreži sudova	49
3.5.1 Uticaj broja predmeta na utrošak resursa i rezultate sudova.....	51
3.5.2 Uticaj strukture predmeta na potrošnju resursa i rezultate u opštinskim sudovima Srbije.....	58
3.6. Implikacije u pogledu politika	62
Poglavlje 4. Finansijsko upravljanje	66
4.1. Ključni nalazi i preporuke.....	66
4.2. Pravni i regulatorni okvir	68
4.3. Izrada budžeta – Jačanje resursa za strateško planiranje u pravosuđu.....	72
4.4. Izvršenje budžeta – Poboljšanje upravljanja gotovinom i internih kontrola.....	77
4.5. Interna i eksterna revizija.....	80
Poglavlje 5. Upravljanje ljudskim resursima.....	83
5.1. Ključni nalazi i preporuke.....	83
5.2. Analitički okvir, međunarodni standardi i nacionalni kontekst	86

5.3. Upravljanje ljudskim resursima državnih službenika i nameštenika	88
5.3.1 Organizaciona struktura	88
5.3.2 Klasifikacija radnih mesta.....	93
5.3.3 Naknada za rad.....	95
5.3.4 Izbor službenika (osim sudijskih ili tužilačkih pripravnika).....	96
5.3.5 Izbor sudijskih i tužilačkih pripravnika	98
5.3.6 Obuka.....	99
5.3.7 Upravljanje rezultatima rada.....	100
5.3.8 Kodeks ponašanja	101
5.3.9 Podrška u vidu automatizacije za funkciju upravljanja ljudskim resursima.....	102
5.4 Upravljanje ljudskim resursima sudija i zamenika tužilaca	103
5.4.1 Organizaciona struktura	103
5.4.2 Izbor predsednika sudova i javnih (glavnih) tužilaca	103
5.4.3 Naknada za rad.....	104
5.4.4 Izbor sudija i zamenika tužilaca.....	105
5.4.5 Obuka.....	106
5.4.6 Upravljanje rezultatima rada.....	107
5.4.7 Odgovornost i razrešenje	112
Dodatak 1. Ključni finansijski podaci o osoblju i broju predmeta.....	115
Dodatak 2. Delimičan spisak intervjuisanih lica.....	135
Dodatak 3. Reference	137
Dodatak 4. Ocena statusa sprovođenja reforme	140
Dodatak 5. Vrste predmeta u srpskom pravosuđu	146
Dodatak 6. Statistički metod	147
Dodatak 7. Faktori rasta troškova – Regresiona analiza	149
Dodatak 8. Budžetski kalendar Srbije	157

Poglavlje 1. Uvod

1.1. Osnovne informacije

1. Nakon završetka oružanih sukoba i godina ekonomske i političke izolacije, Srbija je u poslednjih deset godina doživela duboku ekonomsku i političku promenu. U ekonomskom smislu, period od 2000. do 2008. godine karakterisala je dalja privatizacija i liberalizacija ekonomije i stalan rast BDP-a.² Privreda Srbije je od 2004. do 2008. godine beležila relativno visoke stope rasta, uz prosečnu godišnju stopu rasta BDP-a od 6.3%.³ Posle ovog perioda rasta je usledilo smanjenje od 8% 2009. godine usled svetske finansijske krize, sa izgledima za spor i oprezan oporavak u 2010. i godinama koje dolaze. U političkom smislu, tu deceniju su karakterisale česte promene vlada, atentat na premijera Đinđića 2003. godine, usvajanje novog ustava 2006. i postepena promena orijentacije sa nacionalističkog i izolacionističkog političkog programa ka opredeljenju za pridruživanje Evropskoj uniji (EU) i normalizaciji diplomatskih odnosa. Nedovršeni program reforme srpskog pravosuđa treba razmatrati u svetlu tih desetogodišnjih dubokih promena u politici, institucijama i ekonomiji.

2. U decembru 2007. godine, Srbija je proglašena za potencijalnog kandidata za članstvo u Evropskoj uniji (EU), što je dovelo do potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u aprilu 2008. godine.⁴ Sporazumom se predviđa osnaživanje institucija u okviru državne uprave, kao i u okviru pravosuđa, jačanje nezavisnosti pravosuđa, učvršćivanje vladavine prava i poboljšanje efikasnosti pravosudnog sistema.

3. Srbija se usredsredila na reformisanje zakonodavnog i institucionalnog okvira radi usklađivanja sa kriterijumima za članstvo u EU, uključujući i prilagođavanje njenog ukupnog institucionalnog okvira radi jačanja nezavisnosti sudova i tužilaca. Nacionalna strategija za reformu pravosuđa, pripremljena 2006. godine, obezbedila je osnovu za dalji rad na pitanjima presudnim za integraciju u EU. U proteklih godinu dana tempo reformi se ubrzao, što pokazuje usvajanje četrnaest ključnih zakona u Narodnoj skupštini 2008. godine i veći broj nacrtu zakona u pripremi. Novim Ustavom Republike Srbije koji je usvojen 8. novembra 2006. godine propisani su principi podele vlasti i nezavisnosti sudstva. Novi zakoni su uključili strukturne i organizacione promene, kao i odredbe usmerene na osiguranje nezavisnosti sudstva.⁵ Ustavom i novim zakonodavstvom je izmenjena i struktura mreže sudova (videti donje polje).

Polje 1. Mreža sudova Srbije

Ustavom iz 2006. godine je ustanovljen Vrhovni kasacioni sud kao vrhovna sudska instanca u zemlji. Sud preispituje primenu zakona i drugih propisa, kao i rad sudova, odlučuje o sukobu nadležnosti između sudova, a takođe i imenuje sudije Ustavnog suda. Ustavni sud Srbije odlučuje o usklađenosti zakona, drugih opštih akata i ratifikovanih međunarodnih sporazuma sa Ustavom Srbije. Ustavni sud odlučuje i o sukobima nadležnosti.

Novim Zakonom o uređenju sudova iz 2008. godine ustanovljena je nova mreža sudova koja je realizovana januara

² World Bank: „Country Partnership Strategy for the Republic of Serbia: For the Period FY08-FY11”, 13. novembar 2007, Report No. 41310 – YF.

³ Svetska banka: „Kvartalni monitor na srpskom“, broj 18, jul-septembar, Ekonomski rast i međunarodna konkurentnost Srbije, Duško Vasiljević.

⁴ Savet Evrope je 14. decembra 2007. godine naveo da „smatra da je stabilna i prosperitetna Srbija koja je u potpunosti integrisana u porodicu evropskih nacija važna za stabilnost regiona“.

⁵ Zakon o uređenju sudova usvojen 2008. godine sadrži, na primer, odredbu kojom se zabranjuje svaki politički ili neprimeren uticaj na sudove. Videti član 6. Zakona o uređenju sudova.

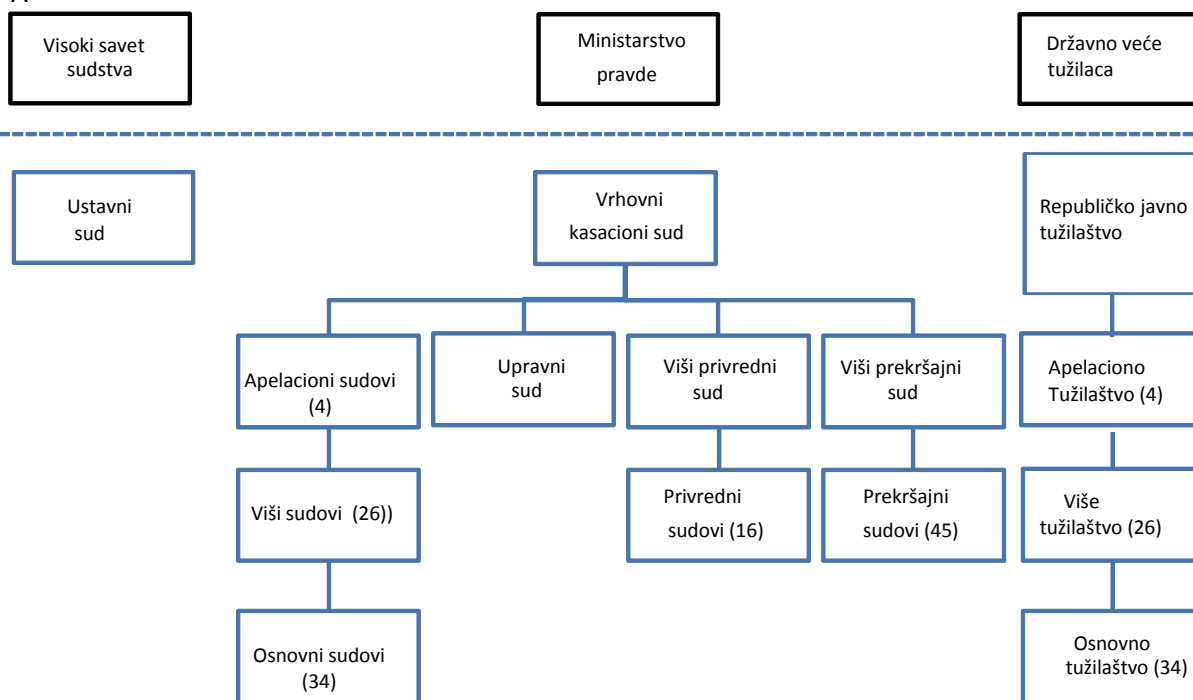
2010. godine. Prema ovom zakonu, novom mrežom sudova Srbije 138 opštinskih sudova je reorganizovano u 34 osnovna suda, 30 okružnih sudova u 26 viših sudova, a formirana su i četiri apelaciona suda opšte nadležnosti. Pored toga, prema novoj strukturi, 173 prekršajna suda koji su prethodno bili tela/službe kojima je upravljalo Ministarstvo pravde, redukovana su na 25 sudova i uvedena u pravosudni sistem Srbije u nadležnosti Visokog saveta sudstva. U avgustu 2010. godine, Srbija je imala 25 prekršajnih sudova sa 103 sudske jedinice i jedan Viši prekršajni sud sa tri veća i 65 sudija. Osnovni sudovi sude u prvom stepenu za krivična dela, u građanskopravnim sporovima, kao i stambenim i radnim sporovima. Viši sudovi sude za teža krivična dela, u krivičnom postupku prema maloletnicima, o ograničenjima slobode štampe, kao i u građanskopravnim sporovima gde predmet spora omogućava reviziju i u sporovima povodom štrajkova. Ti viši sudovi u drugom stepenu odlučuju o žalbama na odluke osnovnih sudova.

Zakonom se predviđaju i privredni sudovi kao sudovi posebne nadležnosti i upravni sud. Među privrednim sudovima su 16 privrednih sudova prvog stepena i jedan privredni apelacioni sud koji odlučuje o žalbama na odluke privrednih sudova. Upravni sud sudi u upravnim sporovima i zamenjuje administrativno odeljenje Vrhovnog suda, koje nije održavalo javna suđenja. Tužilaštvo je podeljeno na 34 osnovna, 26 viših i 4 apelaciona tužilaštva, sa posebnim odeljenjima koja se bave ratnim zločinima i organizovanim kriminalom.

Slika 1. Nova struktura pravosuđa

Apelaciono

A



Napomena: Brojevi u zagradama označavaju broj subjekata (sudova, tužilaštava). Tamo gde nije naveden broj postoji samo jedan subjekat.

Odabrani finansijski podaci, podaci o broju osoblja i predmeta u pravosudnom sistemu Srbije sadržani su u Dodatku 1. Izvori: Čl. 30-31, Zakon o uređenju sudova, 2008. Član 167, Ustav Republike Srbije, 2006. Član 22, Zakon o uređenju sudova, 2008. Član 23, Zakon o uređenju sudova, 2008. Čl. 25-26, Zakon o uređenju sudova, 2008. Član 29, Zakon o uređenju sudova, 2008.

4. Budući da Vlada realizuje ključne elemente strategije, ključni akteri u Srbiji sve više pokušavaju da definišu i pokrenu drugu fazu reforme pravosuđa rukovodeći se novom

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa kojom će se produbiti reforme i rešavati ograničenja i izazovi u pogledu institucionalnih kapaciteta. Cilj je trostruk: i) da se održi tempo reforme pravosuđa u okvirima resursa koji će verovatno ostati u najboljem slučaju nepromenjeni na srednji rok; ii) da se poboljša pružanje pravosudnih usluga dostupnih građanima Srbije; i iii) da se Srbija bolje pozicionira za članstvo u EU u kontekstu u kojem će se minimalni uslovi za ulazak verovatno pooštriti usled političkih, institucionalnih i ekonomskih ograničenja među postojećim zemljama članicama.

5. Spoljni posmatrači srpskog pravosuđa ukazuju na veliki potencijal za poboljšanje. Prilikom redovnog monitoringa od strane Saveta Evrope, priznati su naponi da se sprovede veliki deo kratkoročnih i srednjoročnih reformi iz Nacionalne strategije reforme pravosuđa iz 2006. godine. Međutim, konstatuje se da pravosudni sistem Srbije još treba da radi na potpunoj usklađenosti sa evropskim standardima i poziva se na uravnoteženiji pristup reformi. Evropska komisija je konstatovala pozitivan razvoj događaja u pogledu usvajanja novog zakonodavnog okvira, ali i redovno izražava ozbiljnu zabrinutost oko napretka skorašnjih reformi i ishitrenog načina na koji se one sprovode.⁶

Polje 2. Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca i Pravosudna akademija

U naporima da se potpomogne garantovanje nezavisnosti i autonomije sudstva, 2009. godine je ojačana uloga Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Ta tela su preuzela nadležnost za sisteme sudova i tužilaštava, koja između ostalih dužnosti uključuje i nadležnost za izbor i napredovanje sudija i tužilaca. Namena tih tela je da definišu kriterijume za opšti postupak imenovanja za sudije i tužioce i da ga sprovode, a poverena im je i izrada budžeta za sudove i tužilaštva, sakupljanje statističkih podataka i učešće u pravljenju programa obuke za sudije i tužioce.

Prema Ustavu, Visoki savet sudstva treba da ima 11 članova, koji uključuju predsednika Vrhovnog kasacionog suda, ministra pravde i predsednika skupštinskog odbora (Narodne skupštine) za pravosuđe, pored osam članova koje bira Narodna skupština na period od pet godina. Od osam izabranih članova Visokog saveta sudstva, šest moraju da budu sudije (ali ne predsednici sudova), a dva moraju da budu pravnici (jedan univerzitetski profesor prava i jedan advokat). Prema zakonima kojima se uređuje status, organizacija i nadležnost javnog tužioca, Državno veće tužilaca treba da se sastoji od jedanaest članova: sedam izabranih javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, ministra pravde, predsednika skupštinskog odbora za pravosuđe, jednog profesora prava i jednog predstavnika Advokatske komore.

Zakonom o Pravosudnoj akademiji iz decembra 2009. godine ustanovljena je Pravosudna akademija. Ona je zamenila Pravosudni centar za obuku i stručno usavršavanje koji je od 2002. godine pružao programe obuke za sudije i tužioce.⁷ Zakonom se predviđa da akademija bude jedini pružalac početne i kontinuirane obuke za sudije i tužioce u Srbiji. Prednost kod imenovanja se daje sudijskim i tužilačkim pripravnicima koji uspešno završe početni program obuke u Akademiji. Takođe se vrši i kontinualna obuka. Pravosudna akademija je počela sa radom 2010. godine.

Izvori: Kao za Polje 1.

⁶ „Izveštaj o napretku Srbije za 2010“, Komisija Evropskih zajednica, SEC (2010) 1330, Brisel, 09.11.2010, 11, i „Izveštaj o napretku Srbije za 2009“, Komisija Evropskih zajednica, SEC (2009) 1339, Brisel, 14.11.2009, 12.

⁷ Do 2009. godine, Centar je obučio sudije (sve sa manje od tri godine iskustva), kao i sve državne tužioce i njihove zamenike, određeno pomoćno osoblje i sve novoimenovane sudije. Brooks: „The Judicial Training Centre in Serbia: A Case Study“, UNDP, 2009, str. 35-36.

1.2. Cilj

6. U tom svetlu, cilj ove analize javnih rashoda i institucija je da doprinese unapređenju rezultata rada pravosuđa u Srbiji putem efikasnijeg i delotvornijeg korišćenja finansijskih i ljudskih resursa. Shodno tome, analiza ima za cilj da doprinese koncipiranju sledeće faze reforme srpskog pravosuđa i olakšanju procesa pristupanja Srbije EU. Ova analiza je namenjena grupi ključnih aktera koji pokreću reforme pravosuđa, uključujući izabrane nosioce odlučivanja i funkcionere u Ministarstvu pravde, sudije, tužioce, zaposlene u sudovima, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, kao i predstavnike civilnog društva i međunarodne partnere.

1.3. Kratak pregled izveštaja

7. Zaključci ovog izveštaja se zasnivaju na nizu izvora. Intervjuisan je širok spektar aktera u srpskom pravosuđu, Ministarstvu finansija i Ministarstvu pravde (delimičan spisak osoba sa kojima su se autori razgovarali videti u Dodatku 2). Pored toga, analiza se oslanja na pregled literature (videti Dodatak 3) i finansijske podatke i podatke o broju predmeta za pojedinačne sudove i pravosuđe u celini koji su dobijeni od Ministarstva pravde. U pregledu se tako kombinuju kvantitativne i kvalitativne analize.

8. U Poglavlju 2 se daje procena aktuelnih reformskih napora. U poglavlju se i) analizira politička ekonomija reforme pravosuđa tako što se identifikuju ključni akteri i dinamika reforme; ii) razmatraju do sada završene reforme i identifikuju nedostaci i iii) predlažu budući pristupi s obzirom na identifikovane nedostatke i političku ekonomiju reforme.

9. U Poglavlju 3 se prikazuje analiza upravljanja rashodima u pravosuđu. U njemu se analiziraju veze između resursa i rezultata tako što se prave poređenja u zemlji i regionu. U okviru pravosuđa se ispituju trendovi po granama pravosuđa (sudovima i tužilaštvima) i po ekonomskoj stavci rashoda. U poglavlju se razmatraju i tokovi resursa, adekvatnost resursa i veza između resursa i organizacionih rezultata.

10. U Poglavlju 4 se analiziraju sistemi i prakse finansijskog upravljanja i planiranja u pravosuđu tako što se posmatra budžetski ciklus od izrade budžeta preko izvršenja do izveštavanja i revizije. U poglavlju se kao polazna tačka uzima proces izrade nacionalnog budžeta i analiziraju se različite uloge i nadležnosti aktera i institucija. Procene uključuju razmatranje komponenata budžetskog sistema i postojećeg institucionalnog okvira koji podržava budžetski ciklus i njegove faze u delu koji se odnosi na pravosuđe.

11. U Poglavlju 5 fokus je na sticanju uvida u efikasnost i delotvornost upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu. U njemu se razmatraju obim i adekvatnost obuke, upravljanje karijerom, sistematizacija radnih mesta i naknada za rad i ocenjivanje rada. Ispituje se uloga imenovanja sudija na osnovu zasluga (u kontekstu aktuelnih postupaka imenovanja) kao mehanizma za poboljšanje delotvornosti pravosudnog sektora i procenjuje adekvatnost postojećih nivoa naknada za rad za njihove potencijalne doprinose kako kvalitetnom radu tako i nezavisnosti sudstva. U ovom poglavlju se procenjuje i uloga i korišćenje mehanizama za ocenu rada sudskog osoblja i postojanje i delotvornost disciplinskih postupaka i sankcija kao načina za promovisanje poboljšanih rezultata sudstva.

12. Na početku svakog poglavlja se rezimiraju ključni nalazi i preporuke. Gde je to prikladno, preporuke se grupišu po tome da li se preporučuje da se sprovedu u kratkom (1-2 godine), srednjem (3-4 godine) ili dugom roku (5 godina i više). Preporučeni vremenski okvir se zasniva na kvalitativnim procenama/kompromisu između važnosti i kapaciteta za sprovođenje.

Poglavlje 2. Politička ekonomija reforme, status reforme i upravljanje reformom

2.1. Ključni nalazi i preporuke

13. U ovom poglavlju se daje procena aktuelnih reformskih napora. U poglavlju se i) analizira politička ekonomija reforme pravosuđa tako što se identifikuju ključni akteri i dinamika reforme; ii) razmatraju do sada završene reforme i identifikuju nedostaci i iii) predlažu budući pristupi s obzirom na identifikovane nedostatke i političku ekonomiju reforme.

Ključni nalazi

- **U srpskom pravosuđu su tokom proteklih deset godina uspešno sprovedene zakonodavne promene.** Izmenom Ustava i zakona kojima se uređuje pravosuđe proklamovani su principi nezavisnosti sudstva, odgovornosti i transparentnosti u zakonodavnom okviru.
- **Glavne institucionalne promene su takođe sprovedene;** one obuhvataju uspešno osnivanje sudova posebne nadležnosti za organizovani kriminal i ratne zločine početkom decenije i kasnije osnivanje pravosudne akademije. Skorije promene kao što je jačanje nadležnosti Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca tek treba da se uspešno sprovedu.
- **Ključna ograničenja za koncipiranje i sprovođenje reforme** bila su nedostatak političkog konsenzusa o pravcu reformi i sukobi oko podele rada između skupštine, izvršne vlasti i pravosuđa u pogledu imenovanja – a nedavno i ponovnog imenovanja – sudija i tužilaca. Postupak koji nalaže zakon o lustraciji, koji je usvojila Narodna skupština 2003. godine i koji se primenjivao na sve državne službenike umešane u kriminalne aktivnosti, uključujući i sudije, nije sproveden.
- **U 2009. godini je od svih sudija i tužilaca zatraženo da ponovo konkurišu za svoja radna mesta i mnoge od njih nisu izabrani.** Promena sastava sudstva je otišla dalje od lustracije sudija i tužilaca umešanih u kriminalne aktivnosti i dovela je do značajnih sporenja i poremećaja rada pravosuđa. Ukoliko se ne razreši, taj sukob će verovatno ometati sprovođenje reformi u narednim godinama.
- **Srbiju su karakterisali politički diskontinuitet i duboke promene njene političke, institucionalne i geografske strukture tokom poslednjih deset godina.** Reforma pravosuđa, iako jeste na dnevnom redu, nije bila glavni prioritet za ključne nosioce odlučivanja i stanovništvo Srbije. Inicijative u pravcu reformi su uglavnom poticale od izvršne vlasti, dok su pravosuđe i skupština bili uglavnom reaktivni.
- **Reformama je pogodovalo stabilnije političko okruženje od 2008. Godine,** i od 2007. godine proces pristupanja EU je glavni faktor napretka reformi.

Ključne preporuke – kratak rok

- **Glavni prioritet treba dati sprovođenju adekvatnih postupaka za imenovanje, napredovanje i degradiranje** sudija i tužilaca i rešenju sukoba koji se tiče postupka reizbora iz 2009. godine. Ako ovaj problem i dalje ostane nerešen, verovatno će to dovesti do znatnog ometanja reformi i svakodnevnog funkcionisanja pravosuđa.
- **Bilo bi poželjno za Srbiju i njene partnere da se glavni reformski prioriteti vezani za pravosuđe prikažu u Srpskoj agendi za pristupanje EU** zbog toga što, kao što nam pokazuje iskustvo iz Srbije, podsticaji i merenje napretka u pridruživanju EU jesu – i nastaviće da budu – kritični za dalji napredak u reformi pravosuđa.
- **Konsultativni pristup bi treba da bude primenjen u procesu ocenjivanja rezultata i iskustava iz prethidnog perioda, kao i za dizajn i sprovođenje daljih reformi.** Treba osnovati odbor za reformu

pravosuđa koji okuplja više aktera i koje uključuje predstavnike iz kabineta predsednika Vlade ili potpredsednika Vlade, Ministarstva pravde i predstavnike Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, međunarodne partnere, nevladine organizacije i nezavisne stručnjake za reformu pravosuđa. Ovo nam sugerise međunarodno iskustvo koje kaže da je veća verovatnoća da reforma pravosuđa bude uspešna kada se koncipira i sprovede u konsultativnom procesu koji uključuje sve ključne aktere u pravosuđu, kada postoji snažno političko opredeljenje za reformu, kada postoje adekvatni kapaciteti i kada je definisana realistična strategija.

2.2. Politički faktori napretka

2.2.1 Pregled

14. Mada srpsko pravosuđe i pravni sistem u njegovoj osnovi proističu iz pravnih tradicija drugih kontinentalnih evropskih pravnih sistema, nasleđe socijalističke vlasti u Jugoslaviji i do danas ima uticaj na srpske sudove i kulturu pravosudnih institucija.⁸ Pod socijalističkom vlašću, izvršna vlast je vršila politički pritisak na pojedinačne sudije ili koristila pravosuđe kao političko sredstvo po nahođenju vlade.⁹ Tokom socijalističkog perioda (1963-1991. godine), jugoslovenski Ustav je proklamovao princip jedinstva vlasti i imenovao i unapređivao sudije koji su podržavali jednpartijski sistem i vrednosti za koje se on zalagao.¹⁰ Ustav iz 1992. godine je priznao princip podele vlasti, ali u stvarnosti pravosuđe nije održavalo dovoljan nivo strukturne ili funkcionalne nezavisnosti.¹¹ Prema Ustavu iz 1992. godine, sudije je imenovala Narodna skupština po preporuci ministra pravde. Međutim, pravni okvir nije garantovao transparentan proces imenovanja zasnovan na objektivnim kriterijumima. To je omogućavalo često veoma politizovan i netransparentan postupak imenovanja koji je izvršnoj vlasti davao moć diskrecionog odlučivanja.¹²

15. Padom Slobodana Miloševića u oktobru 2000. godine započeo je period značajne ekonomske i političke tranzicije u Srbiji, sa ciljem veće demokratizacije. Uspon Miloševića kao predsednika Republike Srbije 1989. godine je doveo do nasilnog raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, a po proglašenju nezavisnosti Slovenije je usledila nezavisnost drugih republika. Hrvatska, Slovenija i Makedonija su proglasile nezavisnost 1991. godine, a Bosna i Hercegovina je pošla istim putem 1992. godine. Potom su aprila 1992. godine Srbija i Crna Gora proglasile novu Saveznu Republiku Jugoslaviju pod vođstvom Miloševića. Usledili su sukobi između Srbije i susednih republika sve do potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine. Milošević je 1997. godine postao predsednik Savezne Republike Jugoslavije i bio je na toj funkciji do 2000. godine. Izbori iz septembra 2000. godine, nešto više od godinu dana posle prestanka sukoba na Kosovu, doveli su do stvaranja široke koalicije demokratskih reformističkih partija, poznate kao Demokratska opozicija Srbije, koja je formirala većinu u skupštini. Marta 2001. godine Milošević je uhapšen i poslat u Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju u Hagu da se suoči sa optužbama za zločine protiv čovečnosti.

16. Narednih deset godina napora u pravcu reforme pravosuđa obeležene su značajnim koracima unapred, ali i mnogim preprekama i ograničenjima. Reforme se dele na tri posebna perioda:

⁸ „Overview of the Serbian Legal System“, ABA Rule of Law Initiative, 2007, dostupan na adresi <http://apps.americanbar.org/rol/publications/serbia-legal-system-eng.pdf>.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ „Federal Republic of Yugoslavia Legal and Judicial Diagnostic“, World Bank Legal Department, 2002.

¹¹ *Ibid* na str. 40.

¹² *Ibid.*

- Od 2000. do 2005. godine na napore u pravcu daljih reformi pravosuđa u velikoj meri je uticala politička nestabilnost u tom periodu i oni su bili obeleženi nedostatkom političkog konsenzusa o tome koji su bili problemi i kako ih treba rešavati, neslaganjem oko postupaka imenovanja i razrešenja i ograničenjima kapaciteta. Nedostatak nacionalne strategije koja daje jasnu viziju reforme, kao i odsustvo delotvornih eksternih ili internih zahteva u pogledu reforme, nisu podsticali promenu niti davali podstreke za nju.
- Godine 2006. i 2007. su donele obnovljenu usmerenost ka reformskim naporima sa usvajanjem novog Ustava i strategije reforme, kao i formiranjem nove vlade koja je potvrdila opredeljenost Srbije za pristupanje EU i potrebne reforme.
- U 2008. godini vlada Srbije je donela neophodno zakonodavstvo za reformu pravosuđa i novi impuls u pravu transformacije pravosuđa. Uprkos snažnom političkom opredeljenju za reformu, te napore i dalje remeti nedostatak resursa za sprovođenje i političke nesuglasice koje su dovele do kašnjenja.

17. U sledećim odeljcima se detaljnije opisuje interakcija između političkih događaja i reformi pravosuđa u ta tri perioda. Na taj način u odeljcima se identifikuju ključni faktori napretka i smetnje za reformu srpskog pravosuđa tokom poslednjih deset godina ukazujući na eventualne pouke za koncipiranje reformi i njihovo vođenje u budućnosti.

2.2.2 Politička i ekonomska tranzicija – 2000. do 2005. godina

18. Politička klima je bila napeta u godinama posle Miloševićeve vlasti. Postojala je jaka politička volja da se preduzmu demokratske promene, uspostavi vladavina prava i pravna sigurnost; osim toga, nije bilo jasnog plana niti političkog konsenzusa u pogledu reforme pravosuđa. U 2003. godini, istoj godini kada je Savezna Republika Jugoslavija postala Državna zajednica Srbija i Crna Gora, ubijen je predsednik Vlade Srbije Zoran Đinđić, a Srbija je proglasila vanredno stanje tokom kojeg su suspendovane institucionalne reforme.¹³ Tokom tih početnih godina posle pada Miloševića, demokratske partije su bile usitnjene, a nacionalnom debatom su dominirala nerešena pitanja ratnih zločina, saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju i budućeg statusa Kosova. Unutar Demokratske opozicije Srbije je uskoro došlo do podele između onih koji bi mogli da se karakterišu kao proevropski reformatori i onih sa više nacionalističkom orijentacijom.¹⁴

19. Sa političkom tranzicijom, deo programa je postala lustracija u pravosuđu jer su se u pravosuđu nalazile i sudije koje su neki smatrali politički povezanim sa bivšom vlašću. Međutim, umesto lustracije, politički lideri su odlučili da sistem reformišu bez temeljite promene sastava sudskih organa.¹⁵ Zakon o lustraciji koji je usvojila Narodna skupština 2003. godine trebalo je da se primeni na sve državne službenike koji su ranije bili umešani u kriminalne aktivnosti, uključujući i sudije. On ipak nije sproveden zbog nedovoljne političke volje. Kada je reč konkretno o sudijama, prema tadašnjem Ustavu su sudije i zamenici tužilaca imali doživotan mandat, što je predstavljalo ograničenje za reformu. Još jedan razlog za ovu odluku da se ne nastavi sa lustracijom možda je bio taj da je drastična lustracija

¹³ Značajan izuzetak je formiranje specijalnog odeljenja suda za ratne zločine i organizovani kriminal koje je formirano odmah po ubistvu Đinđića.

¹⁴ „Serbia: Military Intervention Threatens Democratic Reform“, ICG Balkans Briefing, 28. mart 2002.

¹⁵ Cristina Dallara, „Judicial reforms in transition: Legacy of the past and judicial institutionalization in post-communist countries“, ranija verzija ovog dokumenta predstavljena na Zajedničkom godišnjem sastanku Asocijacije za pravo i društvo (LSA) i Komiteta za istraživanje sociologije prava (RCSL) na Univerzitetu Humbolt u Berlinu od 25. do 28. jula 2007. godine, str. 18.

mogla da prepolovi srpsko pravosuđe i ostavi nedovoljan broj potencijalno podobnih kandidata za zamenu.¹⁶

20. Uprkos nepovoljnim okolnostima, pokrenute su značajne reforme pravosuđa, naročito tokom početnih faza tranzicije u prve dve godine posle izbora iz 2000. godine kada je još bilo političke volje i impulsa za promene.

- U 2001. godini Društvo sudija Srbije (DSS), koje je prvobitno osnovano 1997. godine, registrovano je kao stručno udruženje¹⁷, a osnovani su i Udruženje javnih tužilaca¹⁸ i Pravosudni centar za obuku i stručno usavršavanje (PCO) koji su obezbedili neke elemente za podršku većoj nezavisnosti sudstva.
- Vlada je 2001. godine osnovala Visoki savet sudstva u cilju unapređenja nezavisnosti i reforme sudstva. Iste godine je osnovano Veliko personalno veće. Veće se sastojalo od devet sudija Vrhovnog suda i postalo je nadležno za disciplinske postupke protiv sudija.
- Novembra 2001. godine Srbija je usvojila paket zakona o pravosuđu koji su uređivali pravosuđe do 2008. godine. Ti zakoni su bili usklađeniji sa međunarodnim standardima za primenjivanje pravde, autonomiju i nezavisnost sudstva.¹⁹
- Januara 2002. godine Vlada je osnovala Savet za reformu pravosuđa koji se sastojao od sudija, tužilaca, predstavnika Ministarstva pravde, Narodne skupštine, nevladinih organizacija i međunarodne zajednice. Savet je pokušao da napravi Strategiju reforme pravosuđa. Međutim, ta inicijativa nije dala konkretne rezultate delimično zbog zakulisne političke borbe i nerešenog izbornog postupka.²⁰
- U 2003. godini su osnovani specijalni sudovi i tužilaštva za ratne zločine i organizovani kriminal²¹, koji su od tada veoma aktivni.

21. Novi zakoni su pravosuđu dali veću autonomiju da upravlja sopstvenim poslovima, ali mnogi zakoni koji se odnose na uređenje pravosuđa nisu dosledno primenjivani ili je njihovo sprovođenje u velikoj meri odlagano.²² Politička nestabilnost, česte promene u vladi i nedostatak

¹⁶ Razlog koji je dao jedan srpski pravnik, politički savetnik u Paktu za stabilnost južne Evrope, iz intervjua u junu 2006. u Briselu. Videti: Dallara, 2007, str. 18.

¹⁷ DSS trenutno ima 25 ogranaka i približno 1.800 članova, više od 75 procenata od ukupnog broja sudija u Srbiji. Društvo promovise interese struke, postavlja standarde za sudsku etiku, učestvuje u projektima izrade nacrtu zakona i sprovodi kontinuiranu obuku. Od 2000. godine DSS igra relativno aktivnu ulogu u unapređenju procesa reforme pravosuđa i interesa sudija tako što učestvuje u reformi zakonodavstva, razvija etički kodeks i zagovara veće zarade za sudije.

¹⁸ Udruženje tužilaca, osnovano 2001. godine uz pomoć OEBS-a, ima članstvo od 480 javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (od ukupnog broja od 600 tužilaca i zamenika tužilaca, uključujući i one koji nisu bili (re)izabrani), i dodatnih 100 pomoćnika javnih tužilaca i stažista. To je dobrovoljna stručna organizacija koja podržava interese javnih tužilaca i ima za cilj promovisanje pravne sigurnosti i autonomije za javno tužilaštvo. Jedan od ciljeva udruženja je da preuzme proaktivnu ulogu u projektima reforme pravosuđa, da podržava kontinuiranu obuku za javne tužioce i za harmonizaciju pravnog sistema Srbije sa pravom EU. Udruženje tužilaca je učestvovalo u izradi nacrtu Zakona o tužilaštvu i u formulisanju kriterijuma za ocenu rada tužilaca. Pored toga, udruženje se bavi stručnom obukom za osoblje javnog tužilaštva.

¹⁹ Paket zakona se sastojao od pet zakona: (1) Zakona o sudijama, (2) Zakona o javnom tužilaštvu, (3) Zakona o Visokom savetu sudstva, (4) Zakona o uređenju sudova i (5) Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava (objavljeni u „Službenom glasniku Srbije“ br. 63/2001).

²⁰ „Judicial Reform Index for Serbia“, septembar 2005, Volume II, CEELI, American Bar Association.

²¹ Ti sudovi su bili nadležni za kršenja osnovnog krivičnog zakonika, zločine protiv čovečnosti, kršenja međunarodnog prava i krivična dela definisana članom 5. Statuta Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju.

²² Na primer, nova organizaciona šema sudova nije ustanovljena, a rok za sprovođenje je nekoliko puta produžavan. I osnivanje Visokog saveta sudstva je odloženo jer je kasnio i predlog Vrhovnog suda za člana saveta kojeg bira

političkog konsenzusa²³ o tome koji su bili problemi i kako ih rešavati ometali su napore da se usvoji nacionalna strategija za reforme pravosuđa. Nijedna pojedinačna politička partija nije imala većinu u skupštini Srbije, a prva koaliciona vlada koja je formirana sastojala se od sedamnaest političkih partija. Pod takvim okolnostima vladajuće partije su morale da prave kompromise i sledile su interese koji nisu uvek podržavali procese evropskih integracija i tranzicije.²⁴

Nesuglasice oko procesa imenovanja i razrešenja

22. Sukobi interesa između pravosuđa na jednoj strani i zakonodavne i izvršne grane vlasti na drugoj dovela je do niza predloga za imenovanje sudija od Visokog saveta sudstva koje Narodna skupština nije prihvatila. Kao rezultat toga, Narodna skupština je 2002. godine usvojila izmenu i dopunu zakona iz 2001. godine koja je skupštini dala ovlašćenje da po odbijanju predloga saveta imenuje kandidata koji ima kvalifikacije i koji je konkurisao za dato mesto, ali ga nije predložio savet. Mada je ta izmena kasnije proglašena neustavnom, ona je praktično prenela nadležnost za imenovanje sudija na zakonodavnu granu vlasti.²⁵ I tokom tromesečnog vanrednog stanja 2003. godine je bilo izmena i dopuna zakona u pogledu izbora javnih tužilaca, prema kojima je Ministarstvo pravde učestvovalo u reizboru tužilaca, kao i u martu 2004. godine, kada su izmenama i dopunama uskraćeni doživotni mandati zamenicima javnih tužilaca. Tim izmenama i dopunama nadležnosti su prebačene na izvršnu i zakonodavnu granu vlasti, što je dodatno doprinelo nestabilnosti i podrilo nezavisnost sudstva.

Vodstvo i strategija

23. Slabom zamahu reformi je doprineo i nedostatak reformskog vodstva i jasne vizije odnosno strategije. Vlada je napravila nekoliko stručnih savetodavnih grupa u cilju unapređenja procesa reforme pravosuđa, kao što su Savet za reformu pravosuđa, osnovan 2002. godine, i Komisija za reformu pravosuđa, formirana u aprilu 2004. godine sa namerom da doprinese reformi zakonodavstva, pomogne pokretanje programa obrazovanja iz oblasti pravosuđa i saraduje sa donatorima u njihovim naporima da se unapredi nezavisnost sudstva. Njihovi glavni doprinosi reformskim naporima ticali su se izrade strategija reforme pravosuđa bez daljeg sprovođenja.

Institucionalna ograničenja i ograničenja kapaciteta

24. Reformu su tokom tog perioda ometali i ograničeni kapaciteti. Visoki savet sudstva je osnovan 2001. godine, ali nije imao značajan deo sredstava i nadležnosti koje su mu bile potrebne, kao što je kancelarija za administrativnu podršku, a same sudije nisu stavljale naglasak na promenu niti su je promovisale. Reforme nisu rešile elementarna finansijska pitanja i potrebe za modernim funkcionisanjem sudova odnosno tužilaštava.

Politička nestabilnost i nedostatak strategije odnosno značajnih spoljnih i unutrašnjih pritisaka

25. Od 2000. do 2005. godine proces reforme pravosuđa je inicirala izvršna vlast, a promene u pravosuđu politički nisu bile visokog prioriteta. Predsednik Vlade Vojislav Koštunica je sprovodio nacionalistički konzervativan program, osuđujući Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju kao antisrpski „američki“ sud. Identifikovanje sa EU je bilo „stvar percipirane neophodnosti pre nego

skupština. Dragor Hiber: „Reforma pravosuđa i pravosudni zakoni“, u radu Borisa Begovića i saradnika: „Četiri godine tranzicije“, Centar za liberalnodemokratske studije (2005) str. 270-271.

²³ Hiber 2005.

²⁴ Bajec i ostali. 2004

²⁵ Frank Schimmelfennig, „EU Political Accession Conditionality After the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness“, *Journal of European Public Policy*, 15:6, septembar 2008, 930.

političke pripadnosti.²⁶ Pored toga, domaća politička cena povinovanja zahtevima EU je bila visoka za Koštuničinu vladu. Umesto uspostavljanja više zapadno orijentisane koalicije sa Demokratskom strankom, posle izbora 2004. godine Koštuničina Demokratska stranka Srbije je formirala manjinsku vladu koja je zavisila od podrške Socijalističke partije u skupštini.²⁷ Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju su zvanično započeli oktobra 2005. godine, ali ih je Evropska komisija suspendovala u maju 2006. godine zbog toga što Srbija nije ispunila preuzete obaveze vezane za saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju. Stoga su bili slabi podsticaji za reformu pravosuđa koji su proisticali iz odnosa Srbije sa EU.

Tabela 1. Hronologija ključnih političkih kretanja i događaja vezanih za reformu pravosuđa: 2000-2005.

Godina	Politička kretanja	Događaji vezani za reformu pravosuđa
2000.	<ul style="list-style-type: none"> Septembarskim izborima Slobodan Milošević je uklonjen sa vlasti i 5. oktobra 2000. godine je priznao poraz od novog predsednika Savezne Republike Jugoslavije Vojislava Koštunice (Demokratska opozicija Srbije). U decembru je za predsednika Vlade izabran Zoran Đinđić. U decembru je formirana široka koalicija – Demokratska opozicija Srbije. 	
2001.		<ul style="list-style-type: none"> Usvojen paket zakona o reformama pravosuđa (osnovan prvi Visoki savet sudstva, osnovano Veliko personalno veće). Osnovano je Udruženje javnih tužilaca. Društvo sudija Srbije, osnovano 1997. godine, registrovano je kao stručna organizacija. Osnovan Pravosudni centar za obuku.
2002.	<ul style="list-style-type: none"> U martu potpisan Beogradski sporazum kojim se određuju parametri odnosa između Crne Gore i Srbije u novoj državnoj zajednici. Vlada je osnovala komisiju za koordinaciju saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju. 	<ul style="list-style-type: none"> Izmenama i dopunama paketa zakona o reformi pravosuđa neke važne nadležnosti se prebacuju na izvršnu i zakonodavnu granu vlasti. Osnovan Savet za reformu pravosuđa.
2003.	<ul style="list-style-type: none"> Ubistvo predsednika Vlade Đinđića. Skupština Savezne Republike Jugoslavije je ratifikovala Ustavnu povelju i osnovala novu Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora. 	<ul style="list-style-type: none"> Narodna skupština izabrala članove Visokog saveta sudstva. Osnivanje sudova za ratne zločine i organizovani kriminal.
2004.		<ul style="list-style-type: none"> Formirana Komisija za reformu pravosuđa.
2005.	<ul style="list-style-type: none"> Otvoreni pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. 	<ul style="list-style-type: none"> Izrađena Nacionalna strategija reforme pravosuđa.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

2.2.3 Novi ustav, strategija reforme i politička promena – 2006-2007.

26. **Politički događaji u 2006. i 2007. godini udahnuli su novi život reformama pravosuđa. Usvajanje strategije reforme, izbor koalicione vlade koja je više podržavala pristupanje EU i reformu pravosuđa, uz spoljni uticaj iz EU su doprineli obnovljenom opredeljenju Vlade za reforme.**

Usvajanje Nacionalne strategije reforme pravosuđa i struktura sprovođenja

27. **Maja 2006. godine Narodna skupština Srbije je usvojila Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa kojom je pokrenut program sveobuhvatnih reformi pravosuđa doslednih evropskim standardima nezavisnosti, transparentnosti, dostupnosti i efikasnosti.** Vladina odluka da se angažuje oko strategije reforme u 2005. i 2006. godini je delimično bila rezultat povišenog entuzijazma oko evropskih integracija. U 2005. godini su započeli pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i usvojen je prerađeni Sporazum o evropskom partnerstvu sa Srbijom. Ta odluka je predstavljala i kulminaciju zajedničke podrške Vladi od strane mnogih međunarodnih aktera kao što su Savet Evrope, OEBS, Svetska banka²⁸, USAID i Evropska unija. Društvo sudija Srbije nije učestvovalo u izradi strategije, ali je pripremiло dokumente i materijale sa predlozima koje je trebalo ugraditi u nju.²⁹ Pored tih doprinosa, strategija je uključila i doprinose Vrhovnog suda, tužilaštava i drugih predstavnika pravosudne zajednice i međunarodnih organizacija.

Tabela 2. Ciljevi Nacionalne strategije reforme pravosuđa Srbije

Nezavisnost	Transparentnost	Odgovornost	Efikasnost
Nezavisno upravljanje	Otvoreni proces izbora, napredovanja, odgovornosti i prestanka sudijske funkcije	Jasni standardi za ocenu uspešnosti vršenja sudijske funkcije i rezultata rada	Bolji pristup pravosuđu
Nezavistan budžetski organ	Odgovarajući pristup informacijama iz sudskih evidencija i postupaka	Delotvorno upravljanje predmetima	Standardizovani sistem obuke i stručnog usavršavanja zaposlenih
Nezavisno utvrđivanje opšteg okvira i unutrašnjeg uređenja i rada sudova	Unapređeni odnos sa javnošću i učešće javnosti	Delotvorno korišćenje resursa u sudstvu i tužilaštvu	Moderna mreža sudova

Izvor: Nacionalna strategija reforme pravosuđa, 2006.

28. **Novembra 2006. godine, šest meseci po usvajanju Nacionalne strategije reforme pravosuđa, Srbija je usvojila novi Ustav.** U novom Ustavu je proklamovan princip podele vlasti, a sa njim i princip nezavisnosti pravosuđa.³⁰

29. **Vlada je osnovala dva tela za unapređenje dijaloga između ključnih aktera i za podršku sprovođenju Strategije.** Komisija za sprovođenje Strategije je osnovana 2006. godine kao vodeće telo u sprovođenju ciljeva i aktivnosti predviđenih Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa i Akcionim planom. Komisija je trebalo da prati politiku i da vrši opšti nadzor reformi prema toj Strategiji. Članove

²⁸ Troškovi pomoći u izradi Strategije su finansirani donacijom Fonda za institucionalni razvoj Svetske banke za „jačanje sistema sudske uprave u Srbiji“.

²⁹ Dallara 2007.

³⁰ Ustav Republike Srbije, član 142.

Komisije za sprovođenje strategije Vlada je imenovala 22. juna 2006. godine i oni su uključivali predstavnike iz Ministarstva pravde i Ministarstva finansija, Vrhovnog suda, Odbora Narodne skupštine za pravosuđe, Javnog tužilaštva, Društva sudija i Udruženja tužilaca, Advokatske komore, Pravosudnog centra za obuku i sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Godine 2006. je formiran i Sekretarijat za sprovođenje strategije u cilju praćenja svakodnevnog sprovođenja strategije. Ta dva tela su pomogla da se osnaže napori u pravcu reforme pravosuđa tako što su u izradu predloga politike reformi i zakonodavstva o reformama unosila pravi dijalog i participativan pristup.

Novi politički ambijent i obnovljeno opredeljenje za pristupanje EU

30. Pored usvajanja jasne strategije, proces je pokretalo i čvršće političko opredeljenje u okviru izvršne vlasti. Obnovljeno zvanično opredeljenje za proces pristupanja EU je povećalo spoljne podsticaje u pravcu reforme pravosuđa, a donelo je i politički legitiman argument za podržavanje važnih ali teških institucionalnih promena. Nedugo posle usvajanja Nacionalne strategije reforme pravosuđa i novog Ustava, Srbija je u januaru 2007. godine održala parlamentarne izbore i formirana je koaliciona vlada koja je povećala identifikaciju Vlade sa EU, obnovila saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju i podržavala reformske napore. Za predsednika države je izabran Boris Tadić iz Demokratske stranke (DS), a Koštunica je ostao predsednik Vlade. U novoj Vladi Dušan Petrović iz Demokratske stranke je postavljen za Ministra pravde, koji je tokom sledeće dve godine bio pokretačka snaga iza reformi pravosuđa.

31. Posle parlamentarnih izbora iz 2007. godine i formiranja koalicione vlade, obnovljeno opredeljenje Srbije za saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju je otvorilo vrata da Evropska komisija obnovi pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).³¹ Nova vlada je ubrzanje procesa evropskih integracija postavila kao jedan od nekoliko ključnih prioriteta za svoj mandat.³² Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je potpisan 2007. godine, a Sporazum o evropskom partnerstvu, usvojen januara 2006. godine, zamenjen je novim Sporazumom o evropskom partnerstvu koji je usvojen odlukom Saveta Evropske unije u februaru 2008. godine. Novi Sporazum o partnerstvu predviđa da Srbija unapredi reforme pravosuđa i da obezbedi nezavisnost i profesionalno formiranje sudija i tužilaca.

Tabela 3. Hronologija ključnih političkih kretanja i događaja vezanih za reformu pravosuđa: 2006-2007.

Godina	Politička kretanja	Događaji vezani za reformu pravosuđa
2006.	<ul style="list-style-type: none"> U januaru usvojen prerađeni Sporazum o evropskom partnerstvu. U junu se Crna Gora otcepljuje od Državne zajednice i proglašava nezavisnost. Zastali pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. 	<ul style="list-style-type: none"> U maju Narodna skupština usvojila Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa. Osnovani Komisija za sprovođenje strategije i Sekretarijat za sprovođenje strategije. U novembru usvojen novi Ustav. U decembru Vlada usvojila Akcioni plan za sprovođenje Strategije.
2007.	<ul style="list-style-type: none"> Februarski parlamentarni izbori, a u maju formirana koaliciona vlada. Dušan Petrović, veliki zagovornik reformi, postaje ministar pravde. 	

³¹ Juna 2007. godine Savet Evrope je zaključio da je Vlada Srbije iskreno opredeljena za saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju.

³² „Izveštaj o napretku Srbije za 2007. godinu“, radni dokument tima Komisije, SEC (2007)1435, Brisel, 6.11.2007.

2.2.4 Pristupanje EU, ubrzanje reforme i prepreke na putu – 2008-2010.

32. Novi politički ambijent u 2008. godini doneo je aktivnije vidljivo opredeljenje Vlade Srbije za reforme u svetlu obnovljenog i čvrstog opredeljenja za pristupanje Srbije EU. Od 2000. do 2007. godine Srbija se suočavala sa političkom nestabilnošću. Ekonomski napredak nije praćen političkim napretkom, naročito u pogledu reformi pravosuđa i unutrašnjih poslova. Pod novom koalicijom vladom iz 2008. godine Srbija je usvojila zakone koji su obezbedili novi zakonodavni okvir za sprovođenje reformi pravosuđa profilisanih u Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa. Međutim, sprovođenje tih zakona je naišlo na prepreke vezane za političke nesuglasice i institucionalne kapacitete i resurse.

Novi zakonodavni okvir

33. Decembra 2008. godine Narodna skupština je usvojila sveobuhvatan paket zakona za reformu pravosuđa i niz zakona za borbu protiv korupcije³³ u pokušaju da ispunji standarde EU i Saveta Evrope. Paket zakona za reformu pravosuđa usvojen 2008. godine uključivao je strukturne i organizacione promene i ključne odredbe koje su osnaživale i obezbeđivale nezavisnost i transparentnost pravosuđa:

- Zakonom o Visokom savetu sudstva Visoki savet sudstva je afirmisan kao primarno upravljачko i nadzorno telo za sistem sudova. Zakonom je Visokom savetu sudstva poverena odlučujuća uloga u postupku izbora sudija, kao i u pogledu napredovanja, materijalnog statusa, odogovornosti i prestanka sudijske funkcije.
- Struktura sudova koja je postojala sve do 1. januara 2010. godine datirala je iz perioda neposredno posle Drugog svetskog rata. Zakonom o uređenju sudova je racionalizovana mreža sudova tako što su oformljena 34 osnovna suda, 26 viših sudova i 4 apelaciona suda opšte nadležnosti. Zakonom su predviđeni i privredni sudovi posebne nadležnosti, upravni sud i Vrhovni kasacioni sud kao vrhovna sudska instanca u zemlji. Tim zakonom su prekršajni sudovi premešteni iz Ministarstva pravde u sudstvo.
- Zakonom o sudijama je smanjen broj sudija u skladu sa novom strukturom sudova i predviđen je postupak opšteg izbora za sudije.
- Zakonom o Državnom veću tužilaca je ustanovljeno to veće da bi se garantovala nezavisnost i autonomija javnog tužilaštva. Njime je Državnom veću tužilaca poverena, između ostalih dužnosti, nadležnost za izbor i napredovanje tužilaca.
- Zakonom o javnom tužilaštvu je utvrđen opseg ovlašćenja i nadležnosti javnih tužilaca i uređenje Javnog tužilaštva.
- Zakonom o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava ustanovljeni su prekršajni, osnovni, viši i apelacioni sudovi i definisana su sedišta i nadležnosti tih sudova. Pored toga, ovim zakonom su ustanovljena odeljenja viših prekršajnih sudova i upravni sud, kao i njihova nadležnost. Ovim zakonom su ustanovljena i osnovna, viša i apelaciona tužilaštva i definisana su njihova sedišta i nadležnost.
- Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o prekršajima, Zakon o prekršajima se prilagođava promenama kojima su prekršajni sudovi inkorporirani u sistem sudova Srbije. Ovim zakonom se uvodi i Viši prekršajni sud koji nije postojao prema prethodnoj strukturi sudova.

³³ Paket zakona za borbu protiv korupcije usvojenih oktobra 2008. godine sastoji se od: Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka, Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela i Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Zakona o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Konvenciju Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka.

34. Sve u svemu, novi zakonodavni okvir predstavlja solidan korak ka sprovođenju Nacionalne strategije reforme pravosuđa iz 2006. godine i približio je pravosuđe Srbije standardima Saveta Evrope o nezavisnosti sudstva, odgovornosti i transparentnosti.

Aranžmani za sprovođenje

35. Dopušteno je da isteknu mandati dva tela koja je prethodna vlada formirala u cilju unapređenja sprovođenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa. Pošto je aprila 2007. godine nova Vlada Srbije preuzela funkciju, nisu izabrani novi članovi Komisije i ona je tiho rasformirana. Sekretarijat je formalno prestao da postoji 2008. godine kada mu je ukinuto finansiranje. Nadležnost ovih tela je preuzelo Ministarstvo pravde.

36. Ni Ministarstvo pravde ni Visoki savet sudstva niti Državno veće tužilaca nemaju institucionalne kapacitete da sprovedu reformu. U 2010. godini budžet Ministarstva je predviđao oko 80 službenika, ali Ministarstvo ima samo oko 70 zaposlenih.³⁴ Ni Administrativne kancelarije Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca još nisu (u martu 2011. godine) adekvatno popunjene osobljem niti su im obezbeđena dovoljna sredstva da pružaju delotvornu podršku Savetu i Veću.

Neslaganja oko postupaka imenovanja i razrešenja

37. Nova mreža sudova koja je ustanovljena Zakonom o uređenju sudova iz 2008. godine smanjila je broj sudova u Srbiji. Zakonom su i prekršajni sudovi iz Ministarstva pravde preneti u sudsku granu vlasti. Vlada je zatim usvojila plan za znatno smanjenje broja sudija i tužilaca u zemlji. U 2009. godini, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca su sproveli postupak opšteg (re)izbora sudija i javnih tužilaca u Srbiji, zasnivajući taj postupak na činjenici da je redefinisana nadležnost sudova i tužilaštava i tvrdeći da se ranija imenovanja više ne smatraju validnima. Broj sudijskih funkcija je smanjen za 20-25%, a nije ponovo imenovano više od 800 sudija od približno 3.000 sudija, uključujući i sudije za prekršaje.³⁵ Broj tužilaca je smanjen sa 600 na 400.³⁶

38. Prema Evropskoj komisiji, Savetu Evrope i udruženjima sudija i tužilaca, postupak opšteg (re)izbora nije ispunio standarde transparentnosti.³⁷ Izbor je sproveden u veoma kratkom vremenskom periodu i nedostajali su mu jasni i objektivni kriterijumi za ocenjivanje kvalifikacija kandidata za sudije odnosno tužioce. Imenovana su lica koja su se po prvi put kandidovala, bez transparentnog postupka razgovora sa kandidatima i primenjivanja kriterijuma baziranih na zaslugama.³⁸ Za one sudije i tužioce koji nisu izabrani nisu data individualizovana pismena obrazloženja i uskraćen im je pristup njihovim individualnim dosijeima i bilo kakva mogućnost za razmatranje sadržaja njihovih dosijea tokom postupka izbora. Visoki savet sudstva nije delio ovo mišljenje o postupku reizbora. Prema Savetu, postupak reizbora je pravilno sproveden u saglasnosti sa Ustavom i zakonskim propisima Srbije.³⁹

³⁴ Ove brojke je dostavilo Ministarstvo pravde. One ne obuhvataju dodatno osoblje angažovano na određeno vreme ili po ugovoru o delu. Takođe, samo deset službenika rade u službi za normative poslove Ministarstva. Vlada Srbije je u septembru 2010. godine objavila plan za otvaranje dodatnih 30 radnih mesta u Ministarstvu pravde.

³⁵ „Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu“, Komisija Evropskih zajednica, SEC(2010) 1330, Brussels, 09.11.2010, 10.

³⁶ Procenjeni broj tužilaca koji nisu reizabrani je 200 (konsultovano je Udruženje tužilaca).

³⁷ Pismo Hoze Manuela Barosa, predsednika Evropske komisije, predsednicima Društva sudija Srbije, Udruženja tužilaca Srbije, MEDEL-a i Evropskog udruženja sudija od 27. aprila 2010. godine. Videti i „Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu“, Komisija Evropskih zajednica, SEC(2010) 1330, Brussels, 09.11.2010, 10.

³⁸ „Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu“, Komisija Evropskih zajednica, SEC(2010) 1330, Brussels, 09.11.2010, 10.

³⁹ Videti Council of Europe, „Support to the Reform of the Judiciary in Serbia in the Light of Council of Europe Standards“, Draft Final Report, 7. jun 2007.

39. Tokom 2010. godine, Ustavni sud je primio oko 1500 žalbi i ustavnih žalbi koje je podnelo skoro 800 sudija i tužilaca koji nisu izabrani. Marta 2010. godine Ustavni sud je stao na stranu tih sudija i tužilaca i naveo da je neizbor sudija bio slučaj „prestanak funkcije“, a ne jednostavno izbor za imenovanje na neku novu poziciju. Prema Ustavnom sudu, dakle, neizabranim sudijama i tužiocima je trebalo dostaviti individualne i obrazložene odluke.

40. Decembra 2010. godine Narodna skupština je usvojila izmene i dopune i Zakona o Visokom savetu sudstva i Zakona o sudijama da bi razrešila pat poziciju. Izmene i dopune Zakona o Visokom savetu sudstva su omogućile direktan izbor novih članova Visokog saveta sudstva od strane svih aktivnih sudija⁴⁰, umesto ranije verzije gde su jedino sudije sa više od sedam godina sudijskog iskustva mogle da birasju (Visoki savet sudstva koji je sproveo reizbor izabran je od strane prethodnog Visokog saveta sudstva.) Izmjenama i dopunama Zakona o sudijama sada se zahteva da sve žalbe koje se tiču opšteg izbora sudija prvo idu Visokom savetu sudstva na razmatranje, pa zatim Ustavnom sudu umesto direktno Ustavnom sudu. Revizija dosijea za sve neizabrane sudije iz opšteg (re)izbora iz 2009. godine je sada prva na dnevnom redu novog Visokog saveta sudstva. Očekuje se da Savet primenjuje prerađeni skup jasnih kriterijuma prilikom revizije prijave sudija. U trenutku pisanja ovog pregleda (maj 2011. godine) postupak revizije je bio u toku.

41. Postupak (re)izbora je okupirao i i dalje okupira vreme i resurse Visokog saveta sudstva i značajno zaustavlja opšti program reforme. Značajni zakoni za reformu pravosuđa koje je usvojila Vlada i dalje treba da se u potpunosti implementiraju, a Vlada treba da preduzme i druge korake da bi se ostvario napredak u reformama.

Polje 3. Percepcije sistema pravosuđa u Srbiji

Rezultati ankete korisnika sudova i lica koja to nisu koju je 2010. godine sproveda kompanija za ispitivanje javnog mnjenja IPSOS ukazuju na nedostatak efikasnosti i integriteta kao na glavne uočene izazove za srpsko pravosuđe. Anketa je imala za cilj da izmeri iskustva, percepcije i reformska očekivanja u pogledu sistema pravosuđa u Srbiji. Anketa je bila usmerena na četiri grupe u Srbiji: korisnike sudova i lica koja to nisu u široj javnosti (građani starosti iznad 18 godina) i među predstavnicima privrednog sektora, pripadnike pravne struke koji se bave privatnom praksom i zaposlene u pravosuđu (tužioce).

Odgovori od sve četiri grupe su ukazali na ovaj nedostatak efikasnosti i integriteta kao na glavne uočene izazove za pravosuđe. Korisnici sudova su naveli dugotrajne sudske postupke, sa dugim intervalima između zakazanih ročišta, kao i značajan broj otkazanih ročišta. Velika većina građana (97%), predstavnika privrednog sektora (95%), tužilaca (88%) i advokata (98%) je u anketi navela da pravosudni sistem nije potpuno nezavisan (videti donju Sliku XX). Prema rezultatima ankete, pripadnici pravne struke su videli političare, političke partije i medije kao institucije koje najviše ugrožavaju nezavisnost pravosuđa. Međutim, šira javnost je najčešće pominjala korupciju i politički uticaj na sudije i tužioce, a predstavnici privrednog sektora su najčešće navodili da na nezavisnost sudstva utiče dužina postupaka.

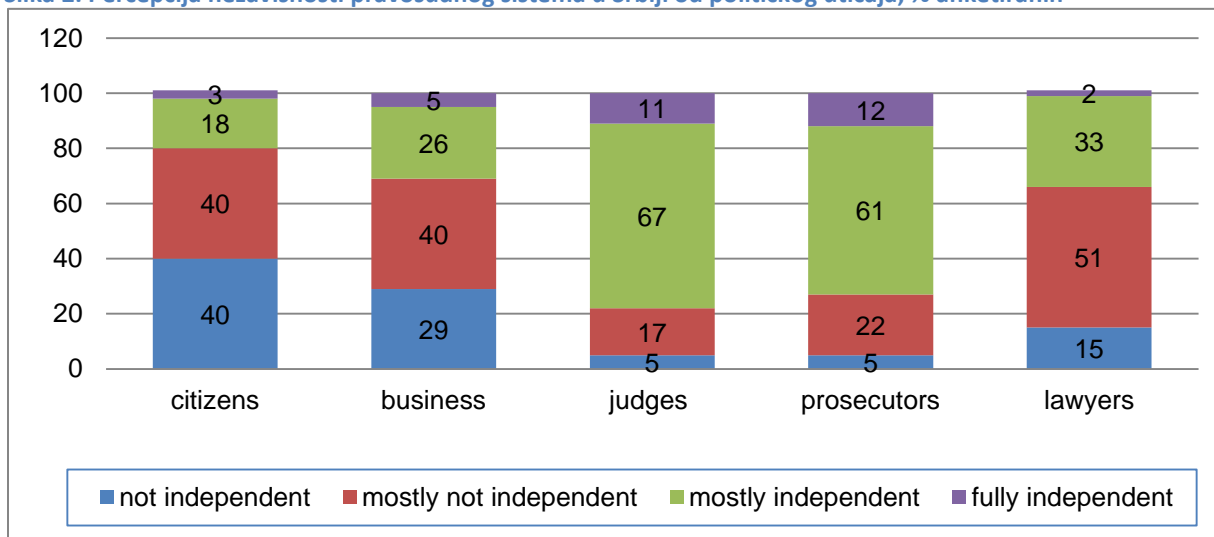
Većina anketiranih tužilaca je smatrala da je kvalitet sudskih postupaka visok; međutim, šira populacija i advokati su kvalitet usluga okarakterisali kao prosečan ili nizak. Prema građanima i predstavnicima privrede, to je velikim delom bilo zbog slabog rada sudija i loše organizacije u sudovima. Pored toga, većina korisnika i profesionalaca koji su učestvovali u sudskim postupcima smatrala je da pravosudni sistem nije u potpunosti pravičan. Najnezadovoljnije su bile stranke u građanskim predmetima, dok su najzadovoljniji bili korisnici usluga sudova za privredne predmete, pri čemu je gotovo polovina njih smatrala da su imali potpuno pravična suđenja. Većina građana koji su koristili usluge sudova je smatrala da su troškovi suđenja previsoki. Međutim, percepcija da li su

⁴⁰ To isključuje one sudije koji nisu „reizabrani“ 2009. godine.

troškovi bili odgovarajući, previsoki ili preniski bila je vezana za ocene kvaliteta rada sudova od strane anketiranih. Mada su troškovi postupka donekle navođeni kao problem, pozitivnije je to da je većina korisnika sudova i profesionalaca pravne struke smatrala da je pravosudni sistem pristupačan u smislu lakog pristupa objektima suda i informacijama.

Mada su advokati bili pesimistični u pogledu ishoda reformi, većina šire javnosti je bila optimistična i očekuje da se pravosudni sistem poboljša. Taj optimizam je postojao uprkos tome što je anketa pokazala da su akteri sektora pravde generalno imali osećaj da su nedovoljno informisani o tekućim reformama pravosuđa.

Slika 2. Percepcija nezavisnosti pravosudnog sistema u Srbiji od političkog uticaja, % anketiranih



građani / privreda / sudije / tužioci / advokati
 nije nezavisan / uglavnom nije nezavisan / uglavnom nezavisan / potpuno nezavisan

Izvor: Percepcije sektora pravde u Srbiji, Svetska banka, predstojeća publikacija.

Napomena: 1) Odgovor na pitanje: „U kojoj meri je pravosudni sistem u Srbiji 2009. godine zaista nezavisan od izvršne vlasti (politike)?“

2) N (broj) = 407 (90%) za privredu, N = 1058 (92%) za sudije, N = 772 (97%) za advokate, N = 322 (92%) za tužioce

Tabela 4. Hronologija ključnih političkih kretanja i događaja vezanih za reformu pravosuđa: 2008-2010.

Godina	Politička kretanja	Događaji vezani za reformu pravosuđa
2008.	<ul style="list-style-type: none"> • U februaru Kosovo proglašava nezavisnost. • U aprilu EU i Srbija potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima • U septembru Skupština Srbije ratifikovala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. • Savet Evrope usvojio novi Sporazum o evropskom partnerstvu sa Srbijom. • Predsednik Srbije Boris Tadić, iz Demokratske stranke, reizabran u februaru pobeđivši sa malom razlikom kandidata Radikalne stranke Tomislava Nikolića. • Posle raspada koalicije iz 2007. godine, u julu formirana koaliciona vlada „Za evropsku Srbiju“ predvođena Demokratskom strankom. • Potvrđen izbor Mirka Cvetkovića za predsednika Vlade. • Snežana Malović nasleđuje Dušana Petrovića na mestu ministra pravde. 	<ul style="list-style-type: none"> • Skupština usvojila ključne zakone za borbu protiv korupcije i za reformu pravosuđa.
2009.	<ul style="list-style-type: none"> • Vlada imenovala ambasadora i vojnog predstavnika u NATO-u. 	<ul style="list-style-type: none"> • U aprilu osnovani novi Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. • U decembru objavljeni rezultati opšteg (re)izbora sudija i tužilaca. • U toku uspostavljanje nove mreže sudova. • U sudove opšte nadležnosti uveden sistem upravljanja predmetima.
2010.		<ul style="list-style-type: none"> • Ustavnom sudu podneto 1500 žalbi sudija i tužilaca u vezi sa opštim izborom. • U martu postignut sporazum između Udruženja javnih tužilaca i Državnog veća tužilaca u cilju rešavanja nesuglasica oko opšteg izbora tužilaca iz decembra 2009. godine, što je samo dovelo do povećanja broja pozicija zamenika tužilaca. • U decembru usvojene izmene i dopune paketa pravosudnih zakona da bi se omogućila finalizacija reforme pravosuđa i revizija postupka opšteg izbora.

42. Pregled poslednjih deset godina potvrđuje da je Srbija preduzela više koraka u naporima usmerenim ka reformi pravosuđa, ali i ističe važne faktore koji su prouzrokovali odlaganja i prepreke za postizanje strateških ciljeva.

- Lustracija, imenovanje i napredovanje sudija i tužilaca su tokom poslednjih deset godina bili stalna smetnja za reformu pravosuđa, da bi to 2009. godine kulminiralo procesom reizbora. Ukoliko se ovo pitanje ne reši na način koji budu mogli da prihvate i poštuju svi ključni akteri

(uključujući i vladajuće i opozicione stranke), verovatno će nastaviti da ometa modernizaciju srpskog pravosuđa u narednim godinama.

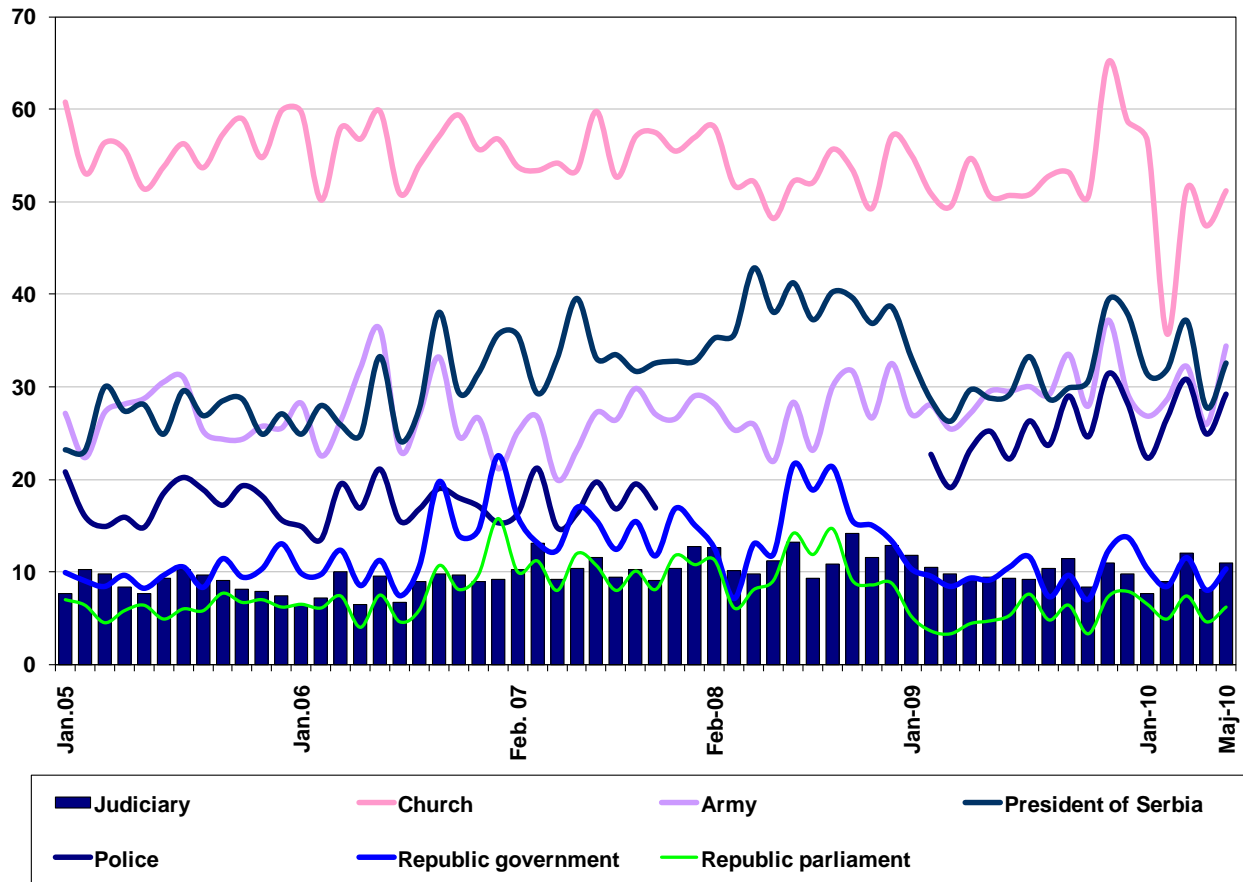
- Što se tiče koncipiranja i upravljanja reformom, ograničenja kapaciteta su ozbiljna. Iako je broj zaposlenih u pravosuđu relativno velik, funkcije nadzora i politike u Ministarstvu pravde su veoma ograničene sa oko 100 ili manje radnika koje mogu da angažuju. Planovi angažovanja osoblja i budžet za Visoki savet sudstva sada predviđaju realističniju strukturu, ali tek mora da se zaposli osoblje i izgradi kapacitet.
- Među vladama i političkim partijama malo je bilo političkog konsenzusa oko reformi pravosuđa. Pre 2008. godine takođe nije bilo jasnog konsenzusa oko pristupanja Srbije EU. Ovaj nedostatak konsenzusa verovatno leži u pozadini raspuštanja nekoliko komisija za reformu pravosuđa tokom tog desetogodišnjeg perioda.
- Jasnije opredeljenje za članstvo u EU negde od 2008. godine je imalo za rezultat mnogo jači fokus na podsticaje reformi pravosuđa kroz proces pristupanja.

2.3. Zahtev javnosti za reformom pravosuđa

43. Zajedno sa reformski snagama među ključnim organizovanim akterima i interakciju između reformskih procesa u pravosuđu i šire političke dinamike., što je razmatrano u prethodnom odeljku, potencijalno moćan faktor promene je zahtev i pritisak javnosti u pravcu datog programa reformi. Analizu zahteva naroda za reformom ometa ograničena dostupnost podataka o vremenskim serijama kojima bi se analiza potkrepila tokom celog desetogodišnjeg perioda od 2000. do 2010. godine. Stoga je ono što sledi pregled dostupnih podataka iz poslednjih četiri do pet godina. Fokus u ovom odeljku nije na tražnji za uslugama pravosuđa već na zahtevima za reformama. Tražnja za uslugama se dalje razmatra u Poglavlju 3.

44. U Srbiji, uprkos konstantnoj negativnoj javnoj percepciji pravosuđa (Slika 2) i narodnoj podršci tekućim reformskim naporima (Slika 3), ne čini se da su reforme pravosuđa prioritet u srpskoj javnosti kada se uporede sa drugim pitanjima (Slika 4). Istraživanja javnog mnjenja je od 2007. godine u Srbiji sprovodila kompanija za ispitivanje javnog mnjenja IPSOS, koja je od anketiranih tražila da nabroje najvažnije probleme sa kojima se zemlja suočava. Samo je mali procenat anketiranih spontano pomenuo „nepostojanje pravne države i loše zakonodavstvo“ među najvažnijim problemima Srbije, a reformu pravosuđa nije posebno pomenuo nijedan anketirani ni u jednoj godini.

Slika 3. Mišljenje građana o srpskim institucijama, % povoljnih ili veoma povoljnih.



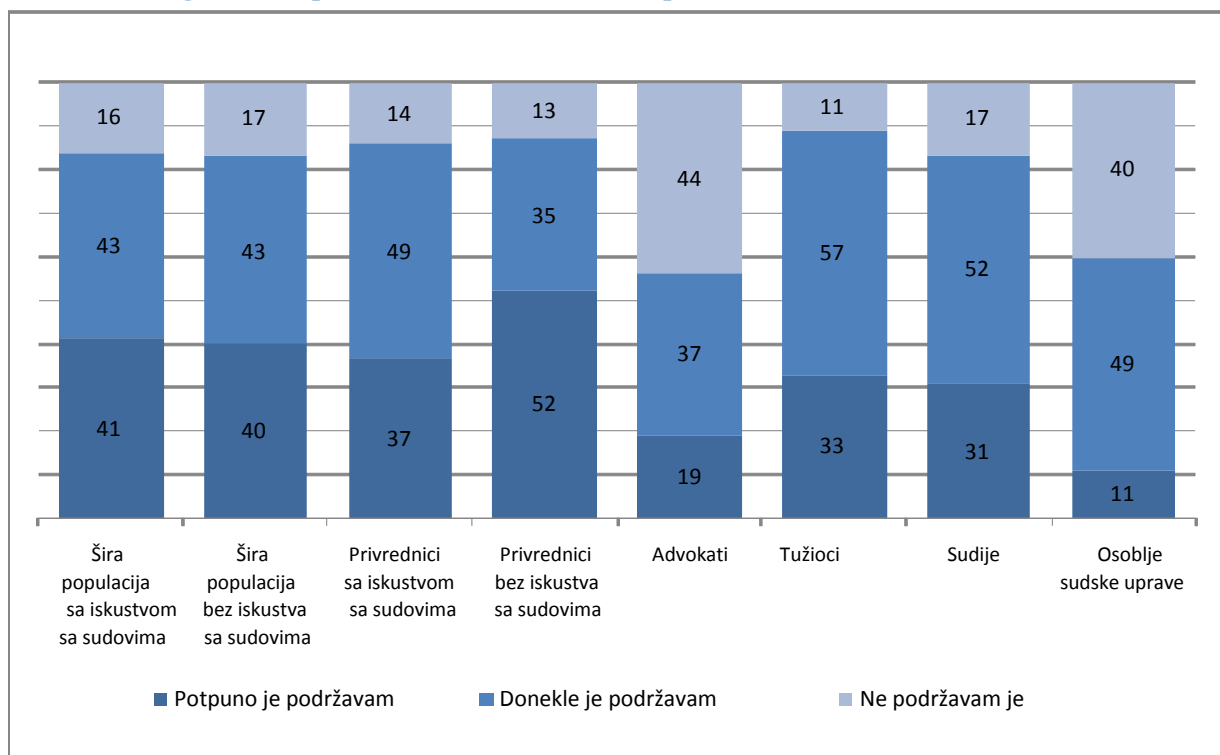
Pravosuđe / Crkva / Vojska / Predsednik Srbije / Policija / Republička vlada / Republička skupština

Izvor: IPSOS Strategic marketing (ISM), Mesečne ankete ISM.

Napomena: 1) Odgovor na sledeće pitanje: „Koliko je pozitivno Vaše mišljenje o sledećim institucijama? Ocenite svoj utisak na skali od 1 do 5, gde 1 znači veoma negativno, a 5 znači veoma pozitivno.“

2) % donekle povoljnih i veoma povoljnih mišljenja

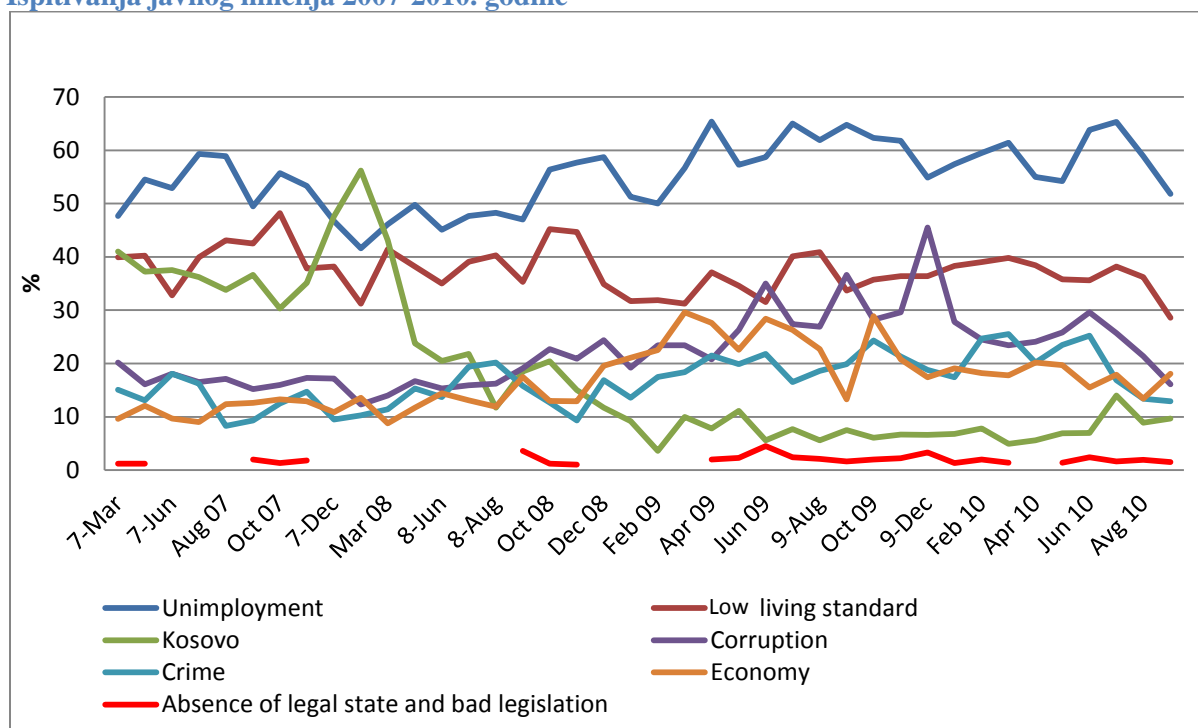
Slika 4. „Da li generalno podržavate tekuću reformu pravosuđa ili ne?“



Izvor: Percepcije pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, predstojeća publikacija.

Napomena: N (broj) = 541(85%) za širu javnost sa iskustvom, N = 683 (82%) za širu javnost bez iskustva, N = 418 (84%) za privredni sektor sa iskustvom sa sudovima, N = 536 (76%) za privredni sektor bez iskustva sa sudovima, N = 792 (99%) za advokate, N = 319 (92%) za tužioce, N = 1056 (92%) za sudije, N = 551 (96%) za osoblje sudske uprave.

Slika 5. „Koji je najvažniji problem sa kojim se u ovom trenutku suočava Srbija?“
Ispitivanja javnog mnjenja 2007-2010. godine



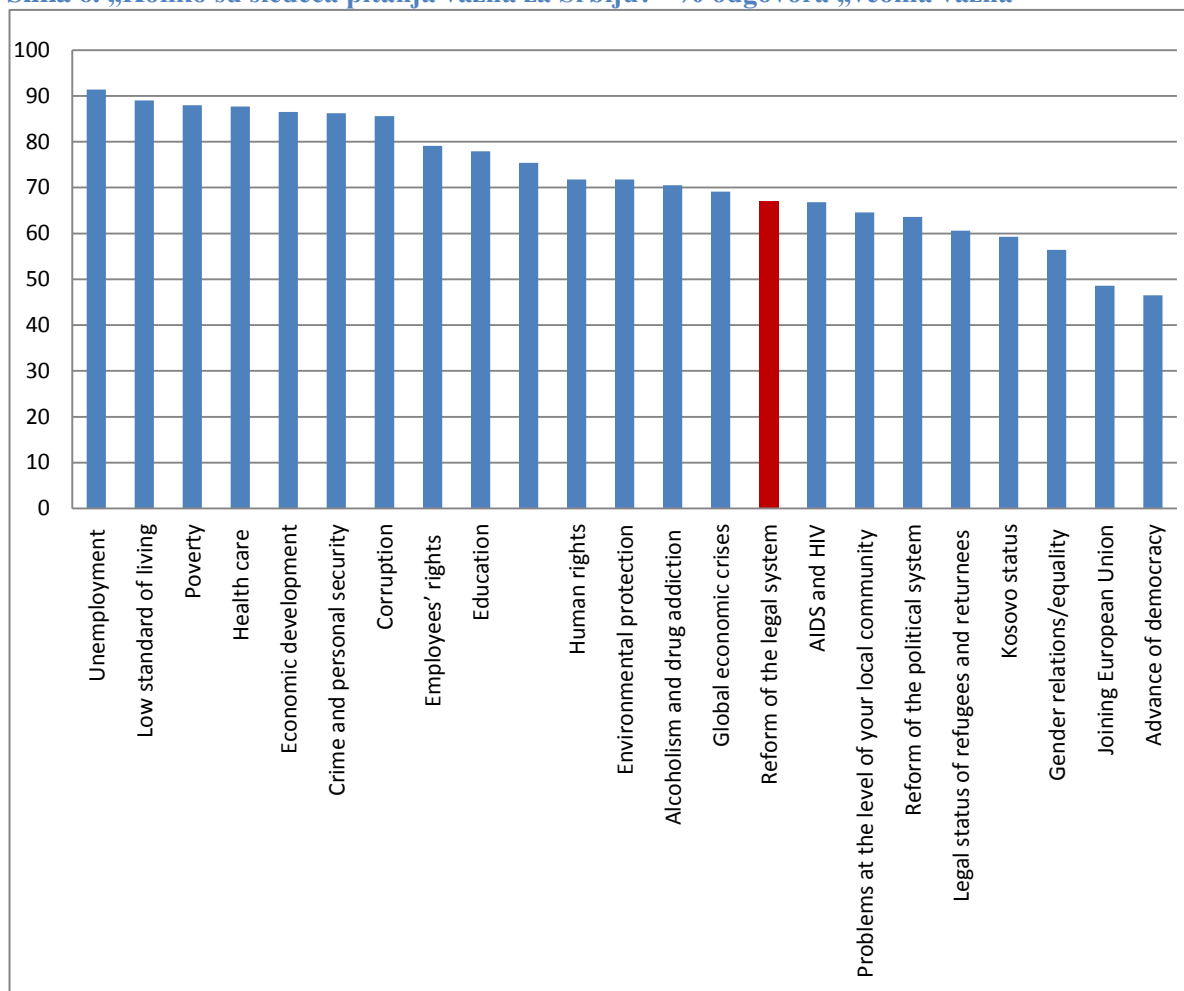
Nezaposlenost / Kosovo / Kriminal / Nepostojanje pravne države i loše zakonodavstvo / Nizak životni standard / Korupcija / Ekonomija

Izvor: IPSOS, Ispitivanje javnog mnjenja iz 2010. godine, Poseban zahtev za podacima.

45. Ovaj rezultat je potvrdilo ad hoc ispitivanje javnog mnjenja iz 2009. godine, koje je pokazalo da je „reforma pravnog sistema“ rangirana kao pitanje broj 15 od 23 teme.⁴¹ Među pitanjima koje su anketirani smatrali prioritetima bili su nezaposlenost, nizak životni standard, kriminal i korupcija (Slika 6).

⁴¹ IPSOS, Istraživanje javnog mnjenja iz 2010. godine, Poseban zahtev za podatke.

Slika 6. „Koliko su sledeća pitanja važna za Srbiju?“ % odgovora „veoma važna“

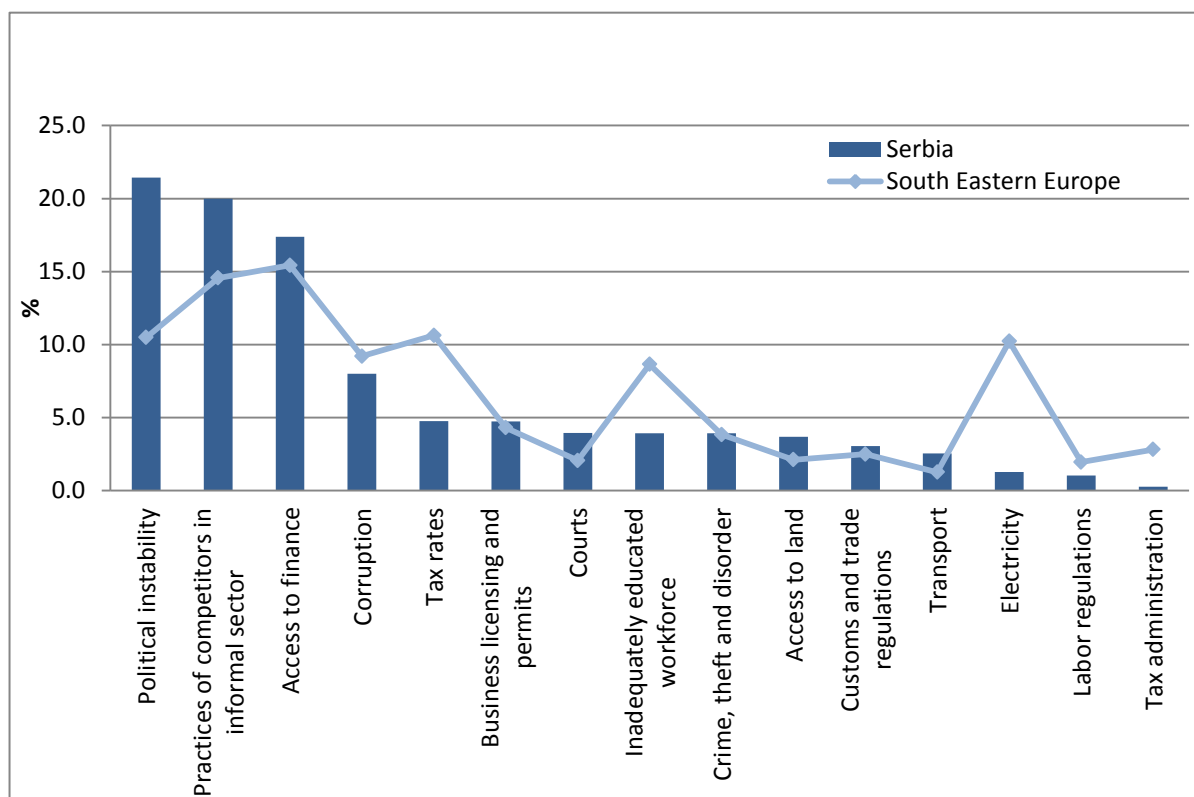


Nezaposlenost / Nizak životni standard / Siromaštvo / Zdravstvena zaštita / Ekonomski razvoj / Kriminal i lična sigurnost / Korupcija / Prava zaposlenih / Obrazovanje / Ljudska prava / Zaštita životne sredine / Alkoholizam i narkomanija / Svetske ekonomske krize / Reforma pravnog sistema / SIDA i HIV / Problemi na nivou vaše lokalne zajednice / Reforma političkog sistema / Pravni status izbeglica i povratnika / Status Kosova / Odnosi/ravnopravnost polova / Pridruživanje Evropskoj uniji / Napredak demokratije

Izvor: IPSOS, Ispitivanje javnog mnjenja Srbije iz 2010. godine.

46. Slično tome, ankete privrednog sektora pokazuju da, iako se nema visoko mišljenje o pravosuđu, druga pitanja su od većeg interesa. Rezultati Ankete o poslovnom okruženju i uspešnosti preduzeća (BEEPS) EBRD i Svetske banke za 2008. godinu – ankete privatnih preduzeća u Srbiji pokazuju da su politička nestabilnost, konkurencija iz neformalnog privrednog sektora i dostupnost finansijskih sredstava glavne prepreke za firme koje posluju u Srbiji. Politička nestabilnost je navedena kao problem u Srbiji dva puta češće nego kod drugih zemalja jugoistočne Evrope.

Slika 7. Najveća prepreka sa kojom se suočavaju firme u Srbiji i jugoistočnoj Evropi.



Srbija / Jugoistočna Evropa

Politička nestabilnost / Prakse konkurenata u neformalnom sektoru / Dostupnost finansijskih sredstava / Korupcija / Poreske stope / Izdavanje licenci i dozvola za poslovanje / Sudovi / Neadekvatno obrazovana radna snaga / Kriminal, krađe i neredi / Dostupnost zemljišta / Carinski i trgovinski propisi / Saobraćaj / Električna energija / Radni propisi / Poreska uprava

Izvor: BEEPS, anketa iz 2008. godine.

2.4. Status reforme

47. Kao što je dokumentovano u gornjem tekstu, u cilju podrške reformi pravosuđa su pokrenute mnoge aktivnosti, a sprovedene neke od njih. Na zahtev Ministarstva pravde Srbije, Svetska banka je 2010. godine preko MDTF-JSS angažovala Savet Evrope da preduzme analizu sprovođenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa iz 2006. godine. U Dodatku 4 je sadržan detaljan pregled nalaza analize Saveta Evrope o sprovođenju Strategije. Generalno, Savet Evrope zaključuje da je u vreme te analize još uvek trebalo da se sprovede najveći deo Strategije.⁴²

- Što se tiče *nezavisnosti*, Strategija predviđa uspostavljanje nezavisnog upravljanja, nezavisnog budžetskog organa i nezavisnog utvrđivanja opšteg okvira i unutrašnjeg uređenja i rada sudova. Iako su Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca osnovani, oni nisu u funkciji, a postupak reizbora je preusmerio pažnju drugih uloga koje su za Savet i Veće predviđene u Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa.

⁴² Izveštaj o analizi je dostupan na adresi <http://serbiamdtf.org>.

- Strategijom se predviđa unapređenje *transparentnosti* putem i) otvorenih izbora, napredovanja, odgovornosti i prestanka funkcije, ii) odgovarajućeg pristupa informacijama iz sudskih postupaka i iii) boljeg aktivnog odnosa sa javnošću i većeg učešća javnosti. Glavni korak ka sprovođenju ovih aktivnosti prema Savetu Evrope je stvaranje koherentnog regulatornog okvira za izbor, napredovanje i odgovornost, itd. Međutim, postupak reizbora dovodi u pitanje bilo kakav napredak učinjen u ovom pogledu.
- Predviđeno je da se *odgovornost* poboljša putem jasnih standarda za ocenu uspešnosti vršenja sudske funkcije i rezultata rada, delotvornog upravljanja predmetima i delotvornog korišćenja sudskih i tužilačkih resursa. Ovo poslednje se odnosilo na pomak od istražnih sudija ka sistemu sa povećanom ulogom tužilaca. Savet Evrope identifikuje novi sistem upravljanja predmetima (AVP) kao glavno dostignuće u ovoj glavi.
- Što se tiče *efikasnosti*, bilo je planirano da glavna komponenta bude bolji pristup pravosuđu, poboljšan sistem obuke i moderna mreža sudova. Ocena je Saveta Evrope da je to oblast reforme u kojoj je postignut najveći napredak, uključujući i napredak u oblasti obuke i uvođenja nove mreže sudova. Međutim, Savet Evrope je kritičan prema načinu na koji je nova mreža koncipirana i uvedena.

48. Opšte uzev, u Srbiji je program reforme pravosuđa i dalje ambiciozan, ali neostvaren. Usvojena je strategija, modernizovan je i harmonizovan zakonodavni okvir i transformisana je institucionalna struktura. Ipak, veliki deo reforme još nije sproveden. Zbog toga je potrebno pažnju usmeriti na aranžmane za koncipiranje i sprovođenje reforme.

2.5. Upravljanje reformom

49. Međunarodno iskustvo ukazuje na to da reforme pravosuđa, slično reformskim naporima u drugim sektorima, imaju veću verovatnoću da uspeju kada postoje ili se stvore sledeći uslovi⁴³:

- Političko opredeljenje na visokom nivou za promenu
- Široka podrška aktera za promenu
- Zajednička vizija do kojih promena treba da dođe
- Zajedničko razumevanje šta te promene znače za sve aktere na koje utiču
- Lokalni nosioci promena su posvećeni i imaju dovoljnu podršku među ključnim interesnim grupama
- Razvijena je opsežna i sveobuhvatna strategija za promenu koja uključuje sve ključne aktere
- Razvijeni su realistični kratkoročni, srednjoročni i dugoročniji planovi sprovođenja na osnovu analize međunarodnih standarda, lokalnih uslova i političkih, ljudskih i finansijskih kapaciteta za promenu
- Stvoreni su lokalni kapaciteti za upravljanje predviđenim promenama
- Neprekidno se prate procesi promena i o njima se konsultuje sa ključnim interesnim grupama
- Za uvođenje predviđenih promena su raspoloživi ljudski i finansijski resursi
- Redovno i javno se proslavljaju uspesi

50. Poređenje ovih pouka sa pristupom za poslednjih deset godina u Srbiji ukazuje na neke moguće inicijative koje bi mogle da poboljšaju verovatnoću uspešnog sprovođenja u sledećoj fazi reforme pravosuđa. Mora se uspostaviti širok konsenzus više aktera o nezavisnosti pravosuđa u pogledu

⁴³ Videti, na primer, Eveline N. Fischer, Deputy General Counsel, Asian Development Bank (ADB), Lessons Learned from Judicial Reform: The ADB Experience, Presentation at the Global Forum on Liberty and Prosperity, 18-20. oktobar 2006, Manila. Jack Diamond, „Performance Budgeting: Managing the Reform Process“, IMF Working Paper, IMF 2003.

imenovanja i napredovanja. Sporovi između sudske, izvršne i zakonodavne vlasti oko lustracije i tekućih imenovanja su u poslednjih deset godina skretali reforme pravosuđa u Srbiji sa koloseka i pitanje je da li druge reforme mogu da se uspešno nastave pre no što se taj problem reši. Održivo rešenje bi išlo dalje od rešavanja neposredne krize kroz kompromis i verovatno bi uključivalo uspostavljanje transparentnih kriterijuma i postupaka za imenovanje i napredovanje, itd, kao i izgradnju širokog konsenzusa u Skupštini, medijima i među organizovanim interesnim grupama. Dešava se pomak u tom pravcu. Izvršna vlast je očigledno zainteresovana za evropske integracije i napredak u reformama. Visoki savet sudstva je demonstrirao posvećenost rešavanju ovog problema tako što se uključio u razgovore sa EU i OEBS-om u cilju formulisanja i usvajanja jasnih kriterijumi izbora koji će se primenjivati u budućnosti. Državno veće tužilaca se obavezalo da razloge za svoj izbor tužilaca učini transparentnima i da održi pojedinačne razgovore sa tužiocima objašnjavajući razloge za svoj izbor. Pravi izazov je održavanje zainteresovanosti ovih tela za program reforme izvan okvira neposredne debate o imenovanjima.

51. Da bi se održala politička volja, tempo reformi mora da se prilagodi raspoloživim resursima i kapacitetima, a u svako koncipiranje reformi treba uključiti izgradnju kapaciteta za sprovođenje. U tom smislu, uzrada okvira rezultata za redovno praćenje i učenje može da pomogne da se obezbedi da taj proces ne zastane kada se jednom uspešno pokrene.

52. Saradnja među svim akterima je važna i treba da se podstiče, naročito između Ministarstva pravde, sudstva (Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca), udruženja sudija i tužilaca. Potrebno je razrešiti neslaganja oko opštih izbora da bi se započelo popravljavanje štete koja je već naneta odnosima između različitih strana i javnom imidžu pravosudnog sistema. Reforme su zastale jer je taj problem okupirao pažnju i resurse. Visoki savet sudstva i Veće tužilaca treba da se bave drugim važnim nadležnostima, a Vlada treba da se postara da im obezbedi svoje dovoljne institucionalne i ljudske kapacitete da bi zaista ispunjavali svoje nove uloge.

53. Mada je teško postići politički konsenzus, ponovno ustanovljavanje konsultativnog tela sličnog Komisiji za sprovođenje strategije može da podstakne obnovljen dijalog i uključivanje onih aktera koji su bili zanemareni, a time i obnovljeno poverenje u proces reforme. Ovo konsultativno telo odnosno novi Savetodavni odbor za razvoj strategije uključivao bi predstavnike međunarodnih partnera, kao i predstavnike iz kabineta predsednika Vlade ili potpredsednika Vlade koji bi se tromesečno sastajali da razmatraju napredak i probleme reforme uz planiranje budućih reformi. Radi podsticanja ove javne diskusije to telo bi uključivalo i nevladine organizacije i nezavisne stručnjake za reformu pravosuđa.

54. Novi pravosudni zakoni postavljaju dobar okvir u skladu sa evropskim standardima za nezavisnost pravosuđa i za reforme u pravosuđu, ali te zakone treba da prati jasna strategija za sprovođenje i ojačan kapacitet pravosuđa u cilju postizanja konkretnih rezultata. Strategija za sprovođenje treba da uključuje realistične kratke, srednje i duže rokove. Dalje „ishitreno sprovođenje“ reformi, kao što su reorganizacija sudske mreže i postupak (re)izbora, mogli bi da predstavljaju rizike po nezavisnost, odgovornost i efikasnost pravosuđa.⁴⁴ Umesto toga, pravosudni sistem treba da izdvoji odgovarajuće vreme za prilagođavanje novim organizacionim sistemima i novim metodima rada koje su uveli ovi novi reformski zakoni radi pristupa postepenije implementacije.

⁴⁴Izveštaj o napretku Srbije za 2009. godinu, Komisija Evropskih zajednica, SEC (2009) 1339, Brisel, 14. novembar 2010, 12.

Poglavlje 3. Upravljanje rashodima

3.1. Ključni nalazi i preporuke

55. U ovom poglavlju se daje pregled rashoda, broja osoblja, broja predmeta i broja zaostalih predmeta da bi se analizirala delotvornost i efikasnost korišćenja resursa i pružanja usluga u pravosuđu Srbije. Usled ograničenosti podataka vezanih za tužilaštva, analiza se fokusira na opštinske i okružne sudove koji takođe predstavljaju najveći deo rashoda u pravosuđu.⁴⁵ Analiza ima za cilj da pruži informacije korisne za tekuće napore usmerene ka restrukturiranju, naročito s obzirom na značajne pritiske u pravcu fiskalne konsolidacije koji su rezultat nedavne ekonomske krize. Ona koristi podatke iz sudskog sistema pre reforme u cilju pružanja informacija potrebnih za aktuelno restrukturiranje.⁴⁶ Ključni nalazi i preporuke su presentovani u tabeli 5.

⁴⁵ Sakupljeni su detaljni podaci o potrošnji i broju osoblja tužilaštava. Međutim, smisljena analiza iziskuje veze sa brojem predmeta, a podaci o broju predmeta su bili dostupni samo za sudove. Mada je mogla da se napravi pretpostavljena veza između broja predmeta tužilaca i sudova, ta veza je oslabljena činjenicom da broj predmeta tužilaca uključuje tužbe koje nisu podnete sudovima zbog nedostatka dokaza. Stoga se ova analiza fokusira na direktnu vezu broja predmeta sa sudovima.

⁴⁶ Analiza ne odražava restrukturiranje pravosuđa sprovedeno tokom 2009. godine. Struktura, rashodi, broj osoblja i radno opterećenje se menjaju. Nadalje, za period 2009. godine podaci su nepotpuni i nepovezani i ograničeni zbog naglaska na tom restrukturiranju i posledičnih praznina u izveštavanju. Fokus analize je bio na oceni srpskog pravosudnog sistema u kontekstu struktura pre reforme koja onda može da se koristi da se procene efekti reforme kada postane jasno kako se korišćenje resursa promenilo posle restrukturiranja iz 2010. godine.

Tabela 5: Ključni nalazi i preporuke

Ključni nalazi:

- **Srbija angažuje značajne resurse za svoje pravosuđe.** Pre svega, natprosečnoj potrošnji u Srbiji u poređenju sa drugim evropskim zemljama doprinose veliki broj sudija u odnosu na broj stanovnika, gusta mreža sudova zajedno sa višim naknadama za rad koje se isplaćuju stručnjacima u pravosuđu.
- Uz već značajne obaveze potrošnje za taj sektor, sadašnji fokus Vlade **na podizanje kvaliteta i efikasnosti potrošnje uz istovremeno fokusiranje na obuzdavanje troškova na srednji rok predstavlja odgovarajuću strategiju.**
- **U radu sudova postoji ekonomija obima.** Operativni troškovi po predmetu, uzimajući u obzir vrstu predmeta da bi se odrazile razlike troškova predmeta za različite predmete, značajno variraju po mreži sudova. Veće lokacije, kao što je okružni sud Kraljeva ili opštinski sud grada Niša imaju značajno niže troškove po predmetu od manjih sudova (manje od polovine prosečnih operativnih rashoda po predmetu). Isto tako, i broj osoblja po predmetu, kako sudija tako i drugih zaposlenih, značajno varira, pri čemu obično najveći sudovi imaju manji broj raspoloživog osoblja po predmetu (opet oko polovine proseka i za sudije i za druge zaposlene)
- **Potrošnja resursa ne odražava u potpunosti razlike u tražnji za uslugama i radnom opterećenju.** I broj i struktura predmeta značajno variraju po sudovima, ali sadašnji postupak raspodele resursa ne reaguje adekvatno na te razlike. Analiza identifikuje jedan broj sudova koji izgledaju relativno delotvorniji i relativno manje delotvorni s obzirom na njihove finansijske resurse i broj raspoloživog osoblja u poređenju sa brojem predmeta.
 - **Struktura resursa na nivou suda utiče na rezultate rada sudova.** Konkretno, trošenje na specijalizovane usluge, uključujući veštake, izgleda da značajno povećava produktivnost sudija. To je najverovatnije povezano sa efektom angažovanja specijalizovanih usluga i stručnih procena po ugovoru kao pomoć kapacitetu sudija u pogledu radnog opterećenja. Povećanja kod specijalizovanih usluga i obuke kao dela povećanja ukupne potrošnje vezana su za prilično veliko povećanje prosečnog broja rešenih predmeta po sudiji.

Ključne preporuke:

- **Analiza pokazuje da bi se spajanjem manjih sudova mogla ostvariti značajna povećanja efikasnosti.** Konkretno, analiza sugerise da bi se povećanjem veličine najmanjih sudova na broj od oko 35000 predmeta godišnje mogli umanjiti operativni troškovi po predmetu. Međutim, bila bi potrebna dodatna analiza da se potkrepi ova preporuka i procene implikacije po udaljenost sudova.
- **Efikasnost bi mogla da se dodatno poboljša usklađivanjem raspodele sredstava da bi se bolje odrazile razlike u tražnji za uslugama.** Analiza identifikuje jedan broj sudova koji dobijaju veća izdvajanja nego što to zahteva njihovo radno opterećenje kada se u obzir uzme veličina i struktura predmeta. Treba dodatno oceniti rad u ovim sudovima sa visokim operativnim troškovima po predmetu da bi se identifikovali razlozi za te razlike u troškovima i potencijalne mere da bi se povećala efikasnost i ostvarile uštede. To usklađivanje može iziskivati premeštanje sudija i drugog stručnog osoblja na sudske lokacije sa većim pritiscima tražnje. Kao alternativa tome, ono bi moglo da se osloni na prirodni odliv kadrova pri čemu bi se nova radna mesta dodeljivala prioritetnim sudovima. Ovaj drugi pristup, iako je možda izvodljiviji među državnim službenicima, iziskivaće više vremena i imaće ograničenja u smislu strateškog raspoređivanja sudskog osoblja. To je naročito bitno jer je sistem trenutno u postupku apsorbovanja smanjenja broja sudija od 25%⁴⁷.
- **Treba obratiti pažnju na obezbeđivanje efikasne strukture komplementarnih inputa na nivou suda.** Ključno za poboljšanje produktivnosti sudija je obezbeđenje adekvatnih resursa sudovima za osoblje po ugovoru.

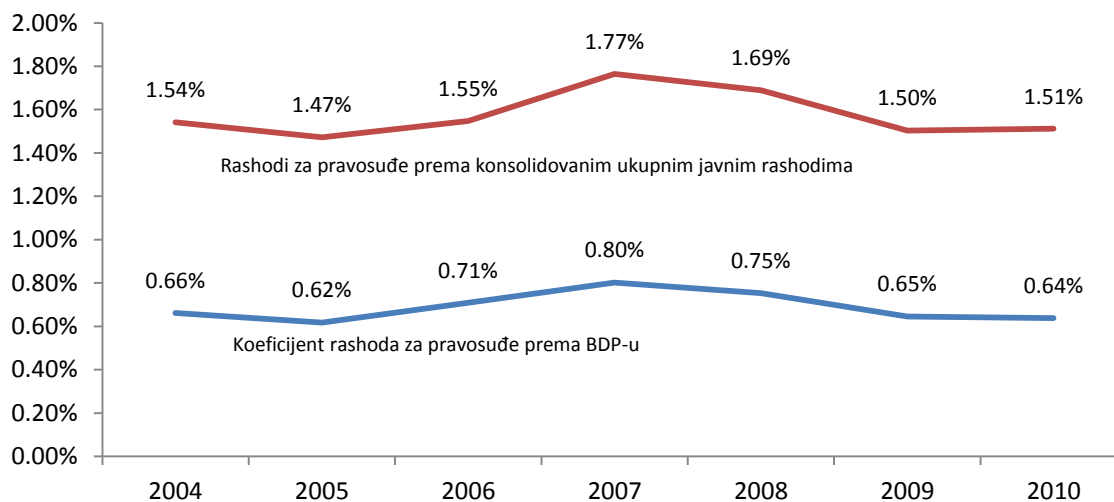
⁴⁷ Kao rezultat procesa revizije rezultata generalnog izbora sudija određeni broj sudija je dodat sistemu nakon što je ovaj izveštaj finaliziran.

- **Treba ojačati sisteme za upravljanje informacijama i analitički kapacitet da bi se poboljšalo odlučivanje i planiranje resursa.** Ova preporuka, koja se ponavlja u sledećem poglavlju o upravljanju javnim finansijama, obuhvata ulaganja u prikupljanje, čuvanje i analizu informacija. Preko su potrebni pouzdani i blagovremeni podaci i o radnom opterećenju i o strukturama troškova da bi se izradila metodologija ponderisanja predmeta. Korišćenje delotvorne metodologije bi poboljšalo planiranje radnog opterećenja i resursa kako među sudskim lokacijama tako i među sudijama i omogućilo prelazak sa finansiranja postojećih struktura inputa (broja sudija i drugih zaposlenih) na dodeljivanje sredstava koje je odraz radnog opterećenja.

3.2. Troškovi pravosuđa

56. Srbija angažuje značajne resurse za pravosuđe. Ukupni javni rashodi u pravosuđu u Srbiji su visoki u poređenju sa drugim zemljama.⁴⁸ Na osnovu podataka o izvršenim rashodima, za 2007. godinu Srbija je izdvojila 0,8% BDP-a za pravosuđe, a 0,75 procenata u 2008. godini. Međunarodna poređenja za 2008. godinu na osnovu podataka projekta CEPEJ pokazuju da Srbija ima drugi po veličini odnos rashoda za pravosuđe prema BDP-u među evropskim zemljama, opredeljujući gotovo dvostruko više za pravosuđe od proseka grupe EU10⁴⁹ (u odnosu na BDP-u). Kao deo javnih rashoda, potrošnja na pravosuđe je ostala stabilna tokom cele krize na nivou od oko 1,5% ukupnih javnih rashoda. U skladu sa relativno visokim odnosom potrošnje na pravosuđe prema BDP-u, pravosudni deo ukupnih javnih rashoda u Srbiji je veći u odnosu na sve zemalje sa kojima je upoređen osim Bosne i Hercegovine, a više nego dvostruko veći od proseka EU10. Ta struktura relativno visoke potrošnje bila je i prilično konstantna tokom vremena (Slika 8).

Slika 8. Potrošnja na pravosuđe u Srbiji

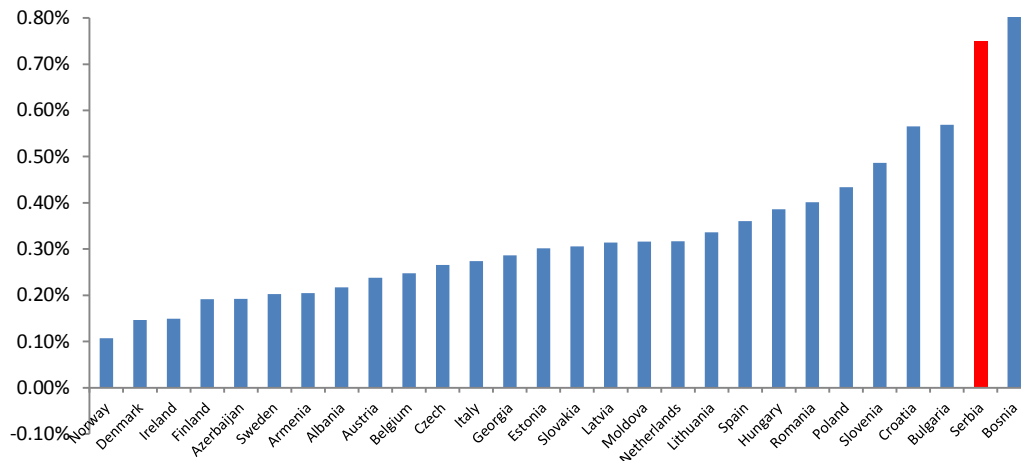


⁴⁸ Projekat „Evropska komisija za efikasnost pravde“ (CEPEJ) je sakupio detaljne podatke o rashodima, broju predmeta, broju osoba i budžetskom procesu za fiskalnu 2002, 2004, 2006. i 2008. godinu za čak 46 zemalja. Ti podaci pružaju komparativan profil atributa pravosudnog sektora i detaljne podatke od zemlje do zemlje. Naša međunarodna poređenja se prvenstveno oslanjaju na podatke sakupljene iz najnovijeg izdanja ankete za 2010. godinu koje prikazuje podatke za fiskalnu 2008. godinu. (videti http://www.coe.int/T/dgh/cooperation/cepej/default_en.asp)

⁴⁹ Osam centralno Evropskih zemalja koje su se priključile uniji 2004 godine: Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Poljska, Slovačka i Slovenija. Bugarska i Rumunija su se priključile EU u 2007. godini

Izvor: Ministarstvo pravde

Slika 9. Potrošnja na pravosuđe u Srbiji i drugim evropskim zemljama. Odnos rashoda prema BDP-u



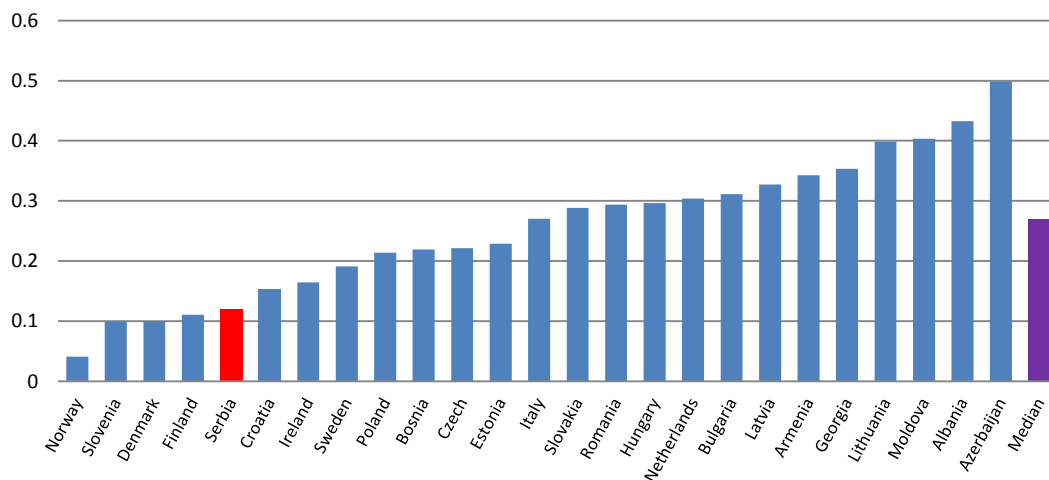
Norveška / Danska / Irska / Finska / Azerbejdžan / Švedska / Jermenija / Albanija / Austrija / Belgija / Češka / Italija / Gruzija / Estonija / Slovačka / Letonija / Moldavija / Holandija / Litvanija / Španija / Mađarska / Rumunija / Poljska / Slovenija / Hrvatska / Bugarska / Srbija / Bosna

Izvor: CEPEJ 2010 (podaci za 2008). Podaci za Srbiju se odnose na podatke dobijene od Ministarstva pravde.

57. Nivoi rashoda su dostigli vrhunac u periodu neposredno pre krize, sa 0,8% BDP-a u 2007. godini, ali su se smanjili tokom prošle dve godine jer je Vlada preduzela značajnu fiskalnu racionalizaciju odmah nakon ekonomske krize. Između 2004. i 2007. godine realna potrošnja na pravosudni sektor je povećana za 42%. U 2009. i 2010. godini realna potrošnja je opala. Uprkos toj korekciji naniže, između 2004. i 2010. godine došlo je do porasta od 22%. S obzirom na pad broja stanovnika Srbije, realna potrošnja po glavi stanovnika je doživela neznatno veći porast tokom tog perioda, na nivo od 25%.

58. Najveći deo resursa u sektoru je opredeljen za sudski sistem, dok izgleda da je finansiranje aktivnosti tužilaštva u poređenju sa drugim zemljama nisko – što je odraz različitog raspoređivanja funkcija između sudova i tužilačkih službi u Srbiji. Sudovi čine daleko najveći deo potrošnje za pravosuđe, na nivou od 90% za 2004. godinu, ali progresivno opadaju na 84% za 2010. godinu. Po međunarodnim standardima, Srbija opredeljuje relativno mali deo ukupnih rashoda u sektoru pravosuđa za poslove tužilaštva, a deo potrošnje koji je opredeljen za tužilaštvo je manji od polovine proseka zemalja sa kojima se vršilo poređenje. To je odraz činjenice da istražne sudije obavljaju poslove koji su u drugim zemljama dodeljeni tužiocima.

Slika 10. Potrošnja na tužilaštvo kao deo ukupne potrošnje na pravosuđe u Srbiji i drugim evropskim zemljama.

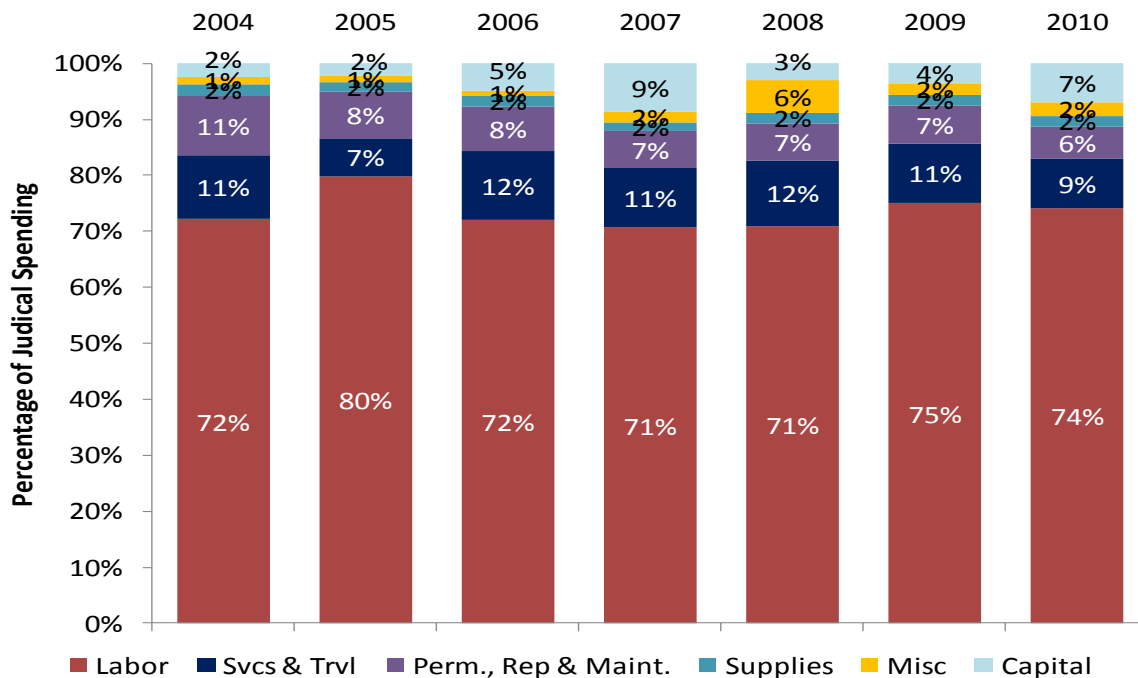


Norveška / Slovenija / Danska / Finska / Srbija / Hrvatska / Irska / Švedska / Poljska / Bosna / Češka / Estonija / Italija / Slovačka / Rumunija / Mađarska / Holandija / Bugarska / Letonija / Jermenija / Gruzija / Litvanija / Moldavija / Albanija / Azerbejdžan / Srednja vrednost

Izvor: CEPEJ 2010 (podaci za 2008).

59. Pošto se Srbija kreće prema kontinentalnom evropskom sistemu, biće potrebno povećati resurse koji se izdvajaju za tužilaštvo. Taj trend je već počeo jer je izdvajanje iz pravosudnog budžeta za tužilaštva doživelo skromna povećanja tokom prošle decenije, porastavši sa 9% u 2004. na skoro 13% do 2010. godine. Taj blagi rast dela potrošnje usmerenog ka tužilaštvu donekle približava Srbiju preovlađujućoj međunarodnoj raspodeli, ali relativni obim finansija za poslove tužilaštva i dalje je znatno ispod tog međunarodnog proseka. Sa druge strane, potrošnja za podršku i nadzor na nivou Ministarstva je iznosila manje od 4% ukupnog iznosa, osim 2007. i 2008. godine kada su kapitalni projekti finansirani preko nacionalnog investicionog programa podigli tu potrošnju na približno 6%. Prema restrukturiranom sistemu, verovatno će biti potrebno prebaciti dodatne resurse sa sudova na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca da bi se obezbedilo delotvorno vođenje pravosudnih poslova.

Slika 11. Struktura potrošnje za pravosuđe po kategoriji rashoda.



Procenat potrošnje u pravosuđu

Radna snaga / Usluge i putni troškovi / Stalni troškovi, popravka i održavanje / Materijal / Razno / Kapitalni rashodi

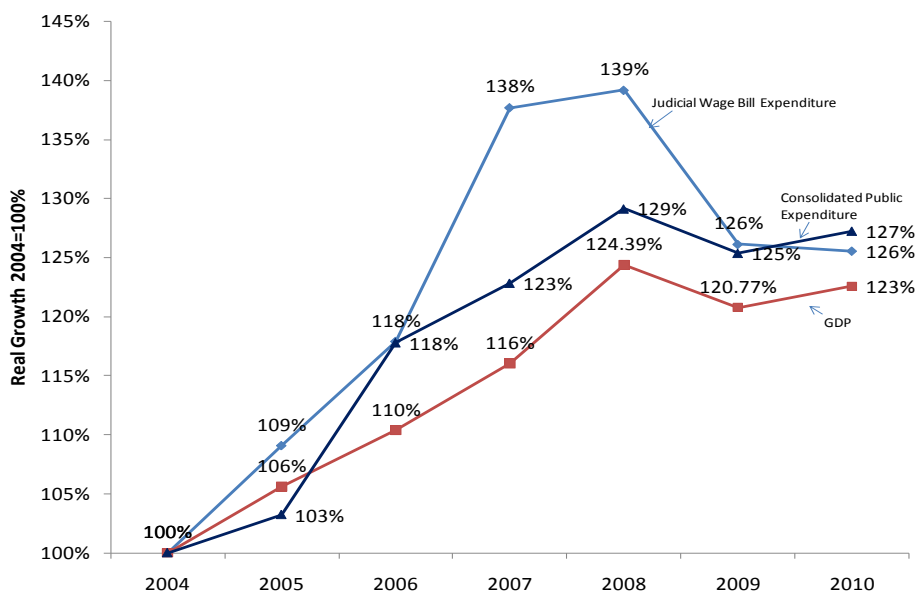
Izvor: Ministarstvo pravde

60. Pravosudne usluge su radno intenzivne. Fond zarada , koji je pre krize je doživeo značajan rast, predstavlja najznačajniju stavku rashoda, i na njega otpada više od 70% ukupne potrošnje u sektoru. Kategorija rashoda za osoblje usluga se prvenstveno sastoji od naknade za rad zaposlenih i socijalnih doprinosa na teret poslodavca, ali uključuje i dodatke, socijalne usluge za zaposlene, troškove i bonuse. Između 2004. i 2010. godine rashodi za osoblje su u 2005. godini iznosili čak 80% potrošnje na

pravosuđe, samo 71% u 2007. i 2008. godini i prosečnih 73,6% za taj period. Jedina druga kategorija ekonomskih stavki koja je dostigla 10% ukupnog iznosa za bilo koju godinu su usluge i putni troškovi. Ova kategorija se sastoji od putnih troškova, usluga po ugovoru i specijalizovanih usluga. Ovom kategorijom dominiraju usluge po ugovoru (specijalizovane usluge), uključujući pre svega veštace, na koje otpada približno 97% (ili više) ukupnog iznosa u svim godinama u tom periodu. Na kategoriju usluga i putnih troškova otpada najviše 12,4% potrošnje na pravosuđe za 2006. godinu, a najmanje 6,7% u 2005. godini. Tokom perioda 2004-2010. u proseku je iznosila 10,3%.

61. Najveći broj osoblja pravosudnog sektora se nalazi u sudovima, a među njima dominiraju sudski državni službenici i nameštenici. Tokom perioda 2004-2010. sudsko osoblje je činilo prosečno 90% ukupnog broja osoblja pravosudnog sektora. Dve trećine celokupne radne snage pravosudnog sektora se sastoji od sudskih državnih službenika i nameštenika, dok se sudije i sudijski pripravnici kreću od 21% do 25% ukupnog broja. Dole prikazana analiza sugerise da trenutna struktura osoblja možda nije najdelotvornija po rezultate pravosuđa i ukazuje na moguće korekcije u cilju poboljšanja realizacije. Svakako, kako se uloge tužilaca proširuju biće potrebno da se više resursa pravosuđa usmeri ka toj funkciji, ali ipak će biti potrebna sveobuhvatna procena. Tužioc, zamenici tužilaca i pripravnici čine u proseku samo 4% ukupnog broja osoblja sa prosečnim brojem od manje od jedne petine broja sudija i sudijskih pripravnika. Državni službenici i nameštenici u tužilaštvu čine u proseku približno 6% ukupnog broja osoblja pravosudnog sektora, približno 8% broja sudskog osoblja.

Slika 12. Kretanje fonda zarada u pravosuđu.

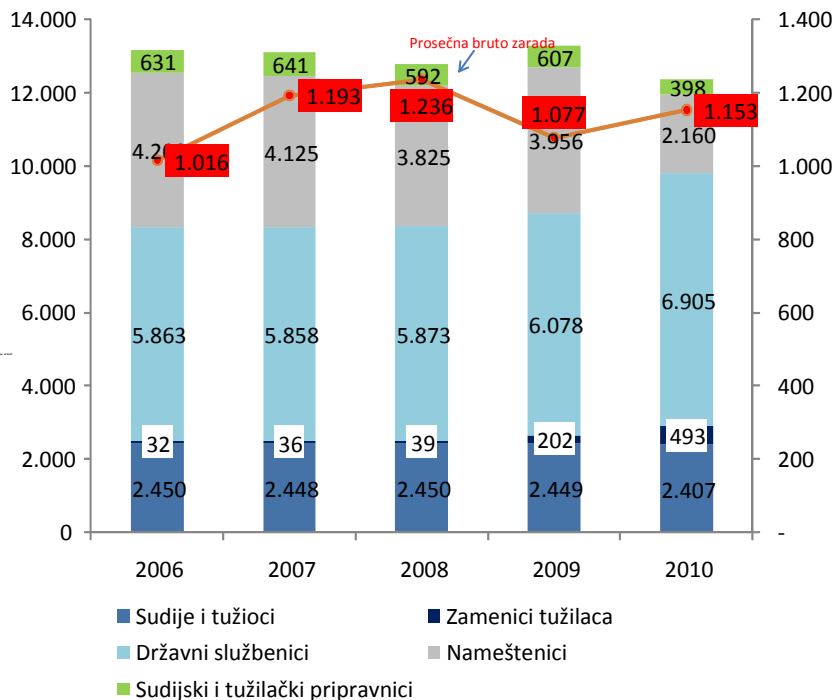


Realan rast 2004. = 100%

Rashodi za fond zarada u pravosuđu / Konsolidovani javni rashodi / BDP

Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde

Slika 13. Kretanje broja osoblja i prosečne zarade.



Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde

62. Do rasta rashoda pre krize je prvenstveno došlo zbog naglog povećanja rashoda za fond zarada. Troškovi za osoblje su se značajno povećali prvenstveno zbog povećanja fonda zarada pre 2008. godine. Porastao je i broj osoblja u pravosudnom sektoru, ali po stopi koja je samo približno jedna trećina stope povećanja rashoda. U 2004. godini je bilo ukupno 11428 zaposlenih u sudovima. Do 2010. godine procenjeni broj zaposlenih se povećao za nešto više od 8%, mada je tokom tog perioda broj sudija i tužilaca opao za 4,5 procenata. Između 2005. i 2007. godine broj državnih službenika naglo opada, a u istoj meri se povećava broj nameštenika. Broj osoblja u 2010. godini se smanjio za 8% u odnosu na 2009. godinu koja je bila godina sa najvećim brojem osoblja, 13292, odnosno 16% iznad broja iz 2004. godine. U 2010. godini broj sudskih nameštenika je zabeležio veliko smanjenje kao rezultat vladinog programa racionalizacije javnog sektora.

63. Ocena da li visoka potrošnja na pravosuđe odnosno veliki broj osoblja ukazuju na „prekomernu potrošnju“ odnosno „prekomeran broj osoblja“ u poređenju sa drugim zemljama treba da uzme u obzir razlike u poslovima sudova, pravnom okviru i prilivu predmeta, itd. Takva analiza prevazilazi okvire ove analize, a gornji podaci ne dovode do preporuke da se potrošnja odnosno broj osoblja u pravosuđu Srbije smanje. Podaci pre ukazuju na važnost delotvorne potrošnje resursa u sektoru i daju osnovne informacije za sledeće analize.

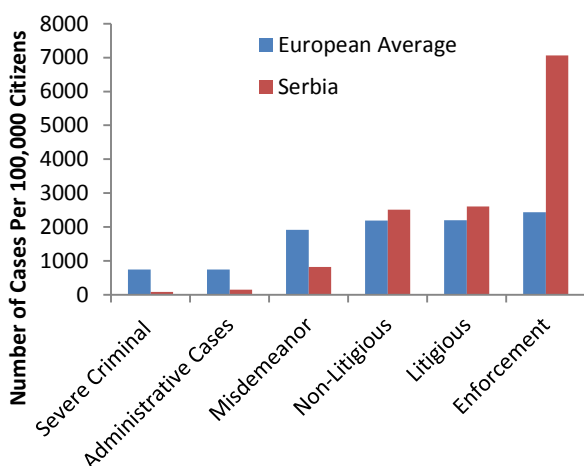
3.3. Tražnja za uslugama u pravosuđu Srbije

64. Prilivi i broj predmeta u Srbiji su kod nekih vrsta predmeta iznad priliva i broja u drugim evropskim zemljama, a kod drugih ispod. U smislu priliva predmeta, Srbija ima veće prilive

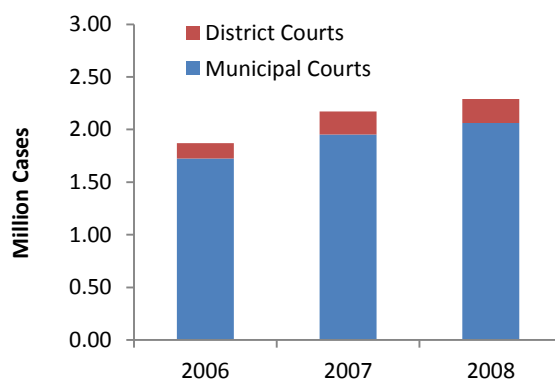
vanparničnih i parničnih građanskopravnih predmeta na 100,000 stanovnika, oko 14 odnosno 18 procenata iznad proseka grupe za poređenje. Broj od 7064 izvršna predmeta na 100,000 stanovnika je oko tri puta veći od evropskog proseka, odražavajući razlike u zakonodavstvu. Međutim, mnogi od tih predmeta su jednostavni predmeti naplate duga koji zahtevaju znatno manje resursa nego druge kategorije. Sa druge strane, priliv prvostepenih krivičnoprvnih predmeta koji zahtevaju više resursa i prekršajnih predmeta bio je znatno ispod evropskog proseka, približno 60 odnosno 90 procenata niži od priliva prijavljenih u grupama za poređenje za prekršajne odnosno krivičnoprvne predmete.⁵⁰ I priliv upravnih predmeta u Srbiji je značajno niži od evropskog proseka, samo oko jedne trećine priliva grupe za poređenje.

Slika 14. Tražnja za pravosudnim uslugama u Srbiji i drugim evropskim zemljama.

Slika a. Broj predmeta na 100000 stanovnika



Slika b. Broj predmeta u milionima u u okružnim i opštinskim sudovima Srbije



Broj predmeta na 100000 stanovnika / Evropski prosek / Srbija
Teška krivična dela / Upravni predmeti / Prekršaji / Vanparnični / Parnični / Izvršni

Miliona predmeta / Okružni sudovi / Opštinski sudovi

Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde i CEPEJ 2010 (podaci za 2008).
Napomena: Desni grafikon uključuje i prvostepene i drugostepene predmete.

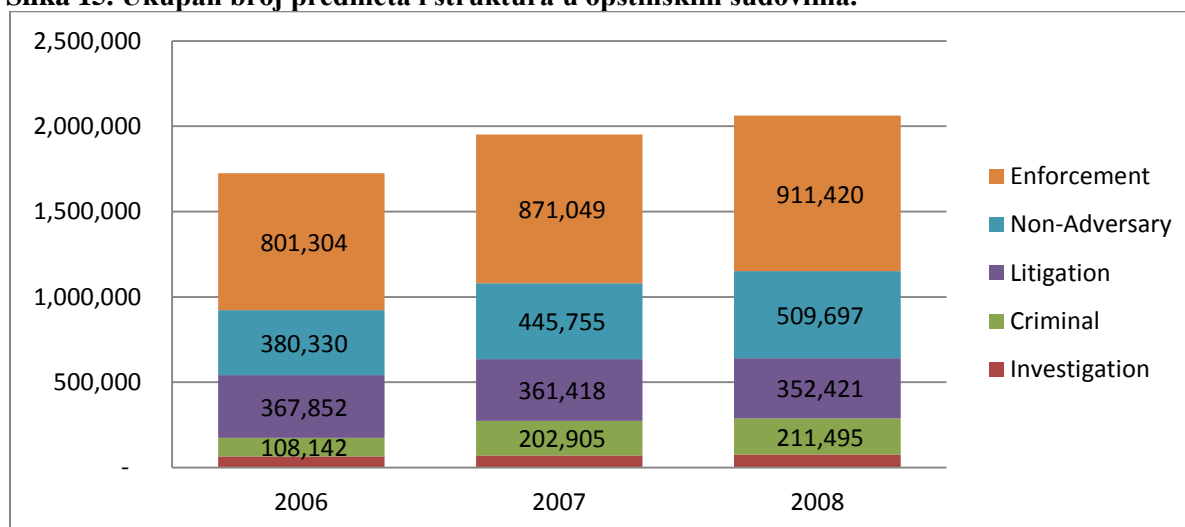
65. Tokom poslednjih godina povećao se broj nerešenih predmeta u Srbiji uprkos padu broja podnesenih novih predmeta. Prema klasifikaciji Ministarstva pravde Srbije, ukupan broj predmeta se povećao sa 1,9 miliona u 2006. godini na 2,3 miliona predmeta u 2008. godini, što je povećanje od 22%.⁵¹

⁵⁰Nije jasno da li podaci projekta CEPEJ potpuno uzimaju u obzir ulogu prekršajnih sudova u Srbiji. To može da bude razlog za relativno nisku zastupljenost prekršajnih predmeta.

⁵¹ Broj predmeta za jednu godinu definiše se kao predmeti koji su nerešeni na početku godine uvećani za priliv novih predmeta tokom te godine. Ukupan broj predmeta je zbir broja predmeta po svim vrstama predmeta za jedan sud. Za opštinske sudove to je zbir istražnih, krivičnoprvnih, građanskopravnih parničnih, vanparničnih i izvršnih predmeta. Za okružne sudove, to je zbir istražnih predmeta, predmeta u kojima se utvrđuje krivica (teška krivična dela i posebni građanskopravni predmeti), drugostepenih krivičnoprvnih, drugostepenih građanskopravnih, upravnih i rehabilitacionih predmeta. Objašnjenje vrsta predmeta videti u Aneksu 2. Mada je istraga element postupka po krivičnoprvnim predmetima, a izvršenje procesna dimenzija postupaka po građanskopravnim

Broj predmeta u okružnim sudovima se povećao sa 146,000 na 228,000 predmeta, što je povećanje od 56%, dok se broj predmeta u opštinskim sudovima povećao sa 1,724 miliona predmeta na 2,062 miliona predmeta, što je povećanje od 20%. Mada je broj novih predmeta između 2006. i 2008. godine opao za 18,7 procenata, rastući broj zaostalih predmeta je doveo do ukupnog povećanja nerešenih predmeta u sistemu. Oko 34% ukupnog broja predmeta u opštinskim sudovima sastoji se od zaostalih predmeta u poređenju sa oko 24% od svih predmeta u okružnim sudovima.⁵² Donje brojke pokazuju strukturu ukupnog broja predmeta u opštinskim i okružnim sudovima. Definicije vrsta predmeta koje se koriste u srpskom pravosuđu sadržane su u Dodatku 5.

Slika 15. Ukupan broj predmeta i struktura u opštinskim sudovima.



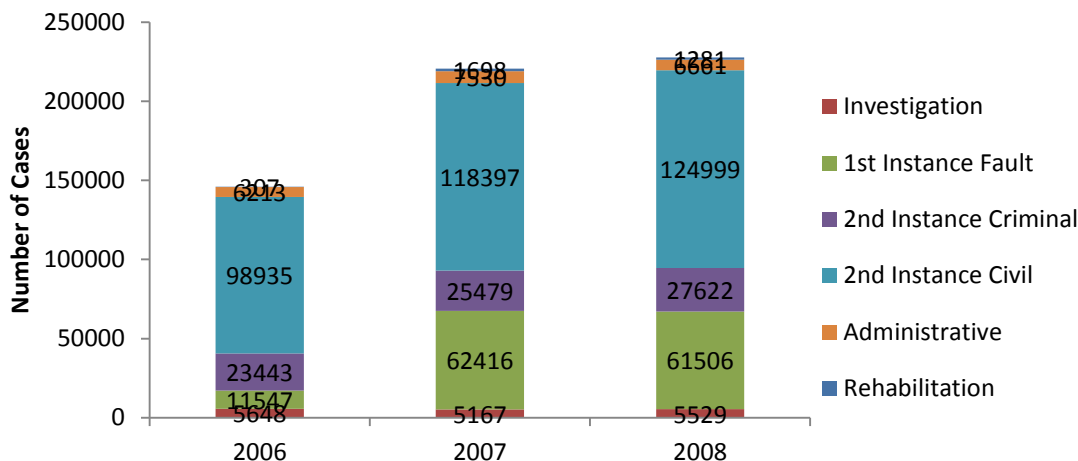
Izvršni / Vanparnični / Parnični / Krivičnopravni / Istražni

Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde

Slika 16. Ukupan broj predmeta i struktura u okružnim sudovima.

predmetima, Ministarstvo pravde prati te aktivnosti vezane za predmete kao pojedinačne vrste/elemente predmeta zbog njihovih zasebnih implikacija po sudove u smislu radnog opterećenja. Za potrebe sledeće analize smo usvojili tu klasifikaciju. Mada je mogla biti poželjnija detaljnija klasifikacija koja bi uključivala vrste krivičnopravnih i građanskopravnih postupaka, klasifikacija koja je korišćena je bila jedina za koju su bili dostupni pojedinačni sudski podaci.

⁵² Projekat podele vlasti USAID-a je završio strategiju smanjenja broja zaostalih predmeta za Ministarstvo pravde i Visoki savet sudstva, a koja definiše zaostale predmete generalno kao predmete koji nisu rešeni više od dve godine. Postoje izvesni posebni predmeti koji imaju kraći vremenski okvir zbog hitnosti stvari (tj. radnopravni predmeti koji se smatraju zaostalima ukoliko su stariji od šest meseci).



Broj predmeta / Istražni / Prvostepeni krivični / Drugostepeni krivičnopravni / Drugostepeni građanskopravni / Upravni / Rehabilitacioni

Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde

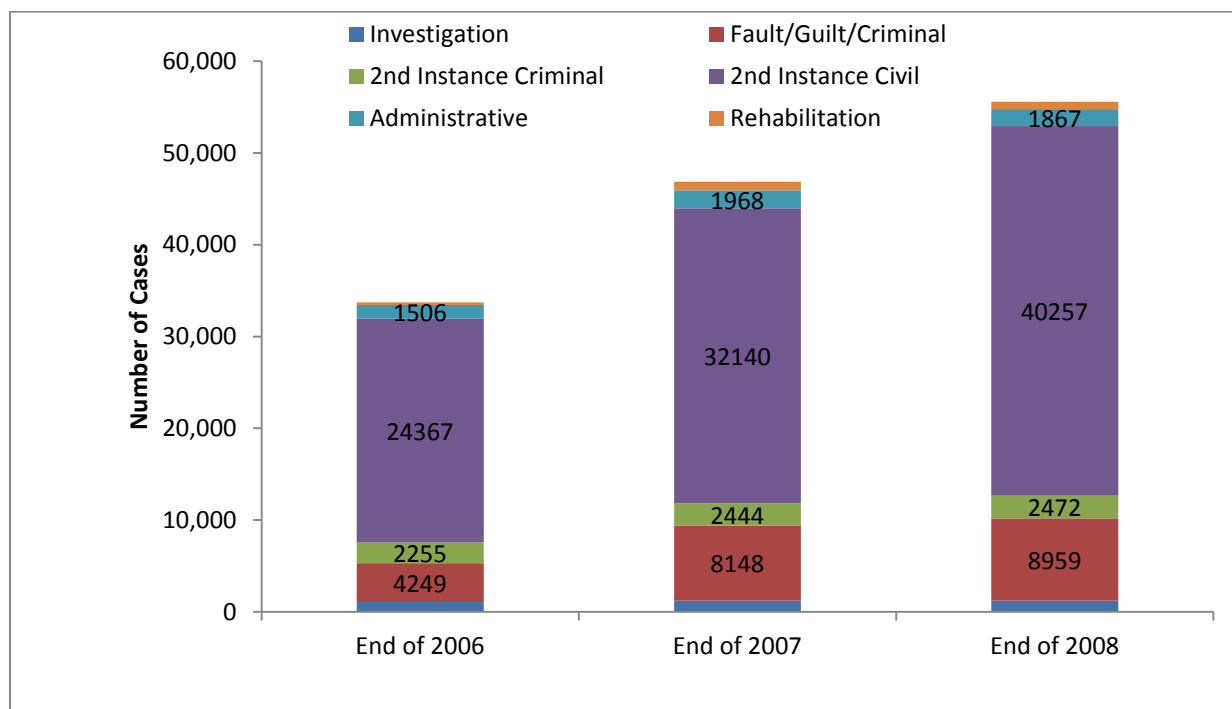
66. Struktura predmeta je ostala relativno stabilna, mada je došlo do nekih promena, pre svega do značajnog povećanja relativnog udela osporenih predmeta u okružnim sudovima. Većina predmeta podnetih u okružnim sudovima su drugostepeni građanskopravni predmeti (žalbe) na koje otpada preko 55% ukupnog broja predmeta.

67. Najznačajnija promena u strukturi predmeta je povećanje u prvostepenim predmetima na koje se ulaže žalba i na koje otpada 27% svih predmeta u 2008. godini, što je povećanje sa samo 7% u 2006. godini prema podacima Ministarstva pravde.⁵³ U apsolutnim iznosima, broj predmeta u kojima se utvrđuje krivica (prvostepenih građanskopravnih i krivičnopravnih) se više nego udvostručio tokom tih godina, a najveći deo tog povećanja se odnosio na postupke koji nisu krivičnopravni. U opštinskim sudovima je struktura predmeta ostala stabilna. Ovde na izvršne predmete otpada 45% svih predmeta, a slede ih vanparnični postupci i parnični predmeti, na koje otpada 24% odnosno 17% svih predmeta (trogodišnji proseki).

68. Povećana tražnja za uslugama nije snizila stope rešavanja predmeta. Stope rešavanja (ovde definisane kao odnos godišnjeg broja rešenih predmeta prema ukupnom godišnjem broju predmeta) su ostale relativno stabilne. U proseku, opštinski sudovi reše dve trećine ukupnog broja predmeta, dok okružni sudovi reše tri četvrtine ukupnog broja predmeta svake godine. Stope rešavanja se razlikuju po različitim vrstama predmeta. U opštinskim sudovima stope rešavanja variraju između 70% kod vanparničnih predmeta i 57% kod izvršnih predmeta. U okružnim sudovima stopa rešavanja kod rehabilitacionih predmeta je najniža, 38%, dok je stopa rešavanja kod drugostepenih krivičnopravnih predmeta najviša, nešto iznad 90%.

⁵³ Predmeti u kojima se utvrđuje krivica za koje su prvostepenu nadležnost imali okružni sudovi obuhvataju krivičnopravne predmete koji uključuju potencijalne kazne od preko deset godina i ograničeni broj građanskopravnih predmeta koji uključuju takve oblasti kao što su autorsko pravo, intelektualna svojina, ugovori o radu i štrajkovi.

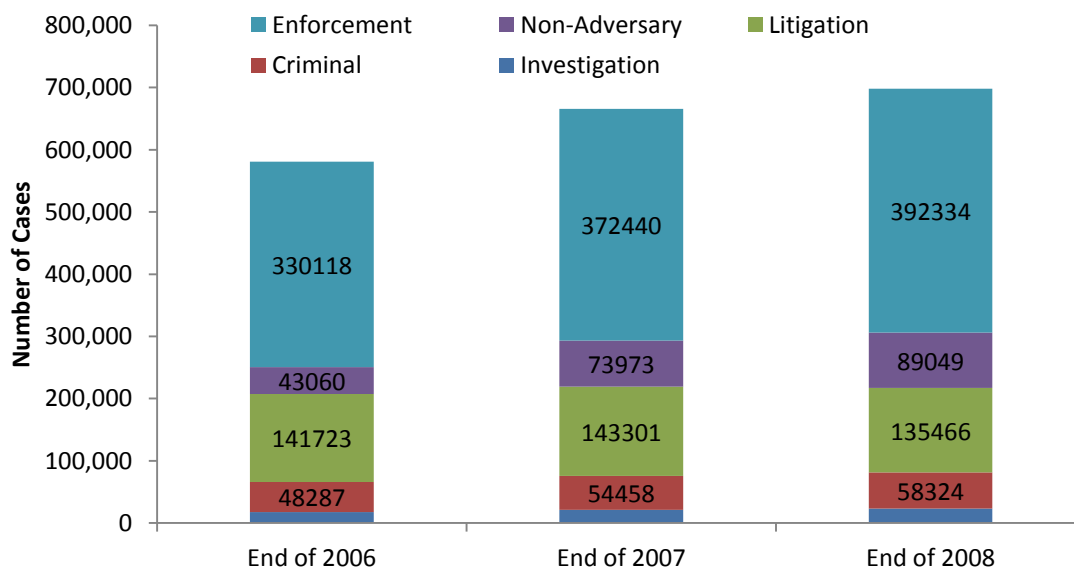
Slika 17. Nerešeni predmeti u okružnim sudovima na kraju godine.



Broj predmeta / Istražni / Drugostepeni krivičnopravni / Upravni / Predmeti u kojima se utvrđuje krivica / Drugostepeni građanskopravni / Rehabilitacioni
Kraj 2006. / Kraj 2007. / Kraj 2008.

Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde

Slika 18. Nerešeni predmeti u opštinskim sudovima na kraju godine.



Broj predmeta / Izvršni / Krivičnopravni / Vanparnični / Istražni / Parnični

Kraj 2006. / Kraj 2007. / Kraj 2008.

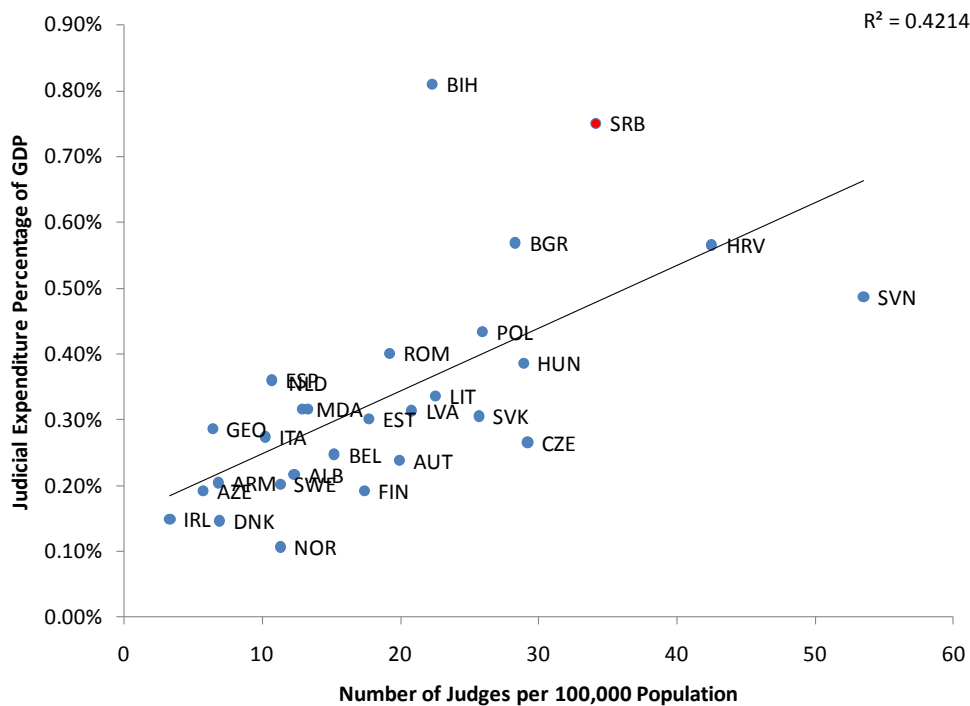
Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde

69. Međutim, broj nerešenih predmeta je znatno porastao u apsolutnim iznosima. Kao rezultat povećanog priliva novih predmeta i s obzirom na stabilne stope rešavanja, broj nerešenih predmeta je porastao i kod okružnih i kod opštinskih sudova. Broj nerešenih predmeta u opštinskim sudovima na kraju godine se povećao sa oko 590,000 predmeta na početku 2006. na 700,000 predmeta na kraju 2008. godine, što je jednako povećanju od 18% tokom celokupnog perioda. U okružnim sudovima je broj nerešenih predmeta porastao još više, sa 27000 predmeta na početku 2006. na 56,000 predmeta na kraju 2008. godine, što je jednako povećanju od 109% tokom celokupnog perioda.

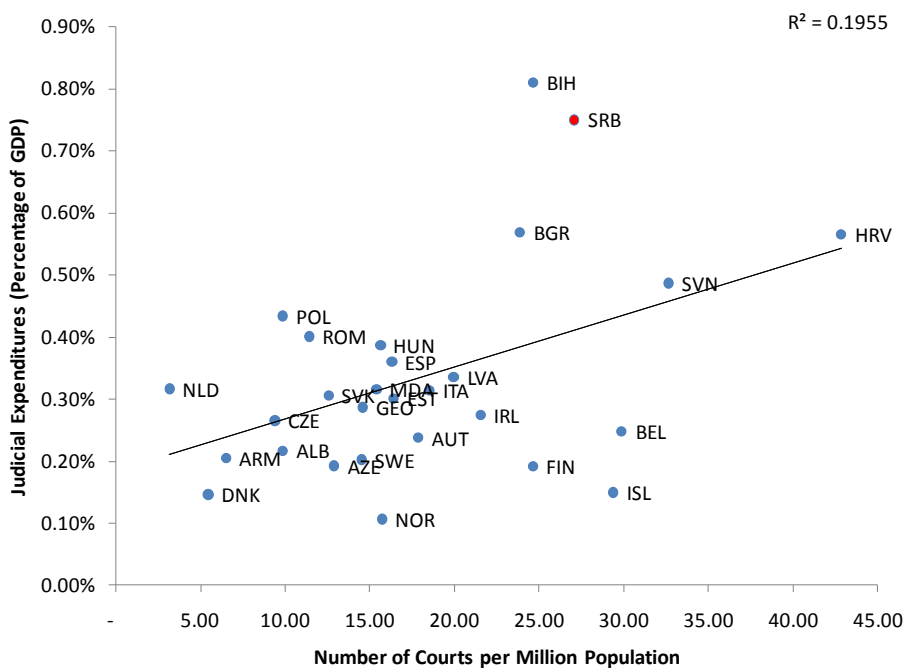
3.4. Faktori rasta troškova u pravosuđu Srbije

70. Visokim rashodima u pravosuđu je doprineo niz faktora na strani ponude, uključujući veću gustinu sudova, veći broj sudija po stanovniku i visoke naknade za rad, naglašavajući važnost napora Vlade da konsoliduje taj sektor. Pre nedavne reorganizacije Srbija je imala oko 34 sudije na 100000 stanovnika u poređenju sa 27 u zemaljama EU10. Kada se uporedi ukupan broj osoblja, srpski sudovi su imali skoro dvostruko više opšteg osoblja od uporedne grupe EU10, više od bilo koje od uporednih zemalja osim Hrvatske.

Slika 19. Faktori rasta troškova u pravosudnom sektoru – Srbija i evropske zemlje.



Rashodi za pravosuđe (procenat BDP-a) / Broj sudija na 100000 stanovnika



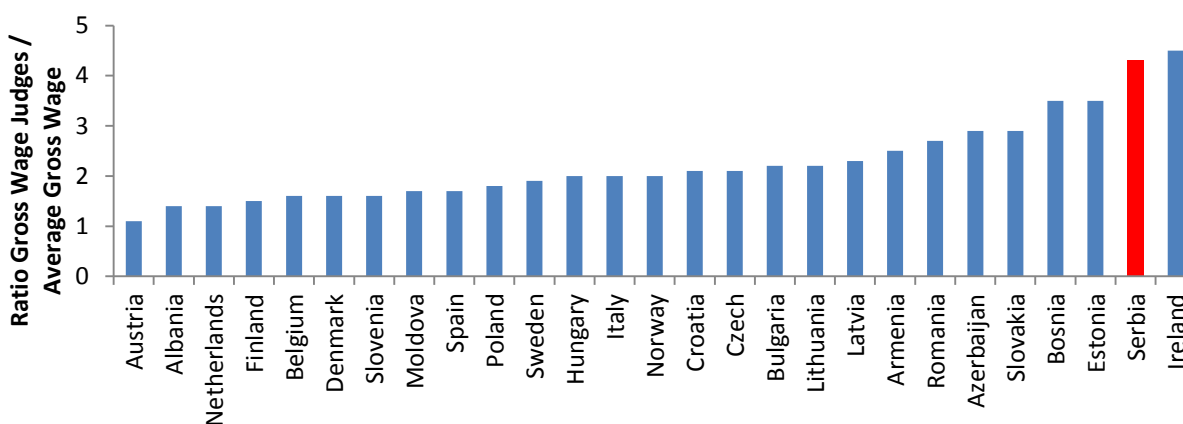
Rashodi pravosuđa (procenat BDP-a) / Broj sudova na milion stanovnika

Izvor: CEPEJ 2010 (podaci za 2008).

71. Prema CEPEJ 2010 (podaci za 2008), Srbija je imala 199 prvostepenih sudova, što iznosi 27 sudova na milion stanovnika u poređenju sa prosekom EU10 od 17 sudova. Mada je ova rasprostranjenost sudskih lokacija osigurala širok pristup mestima suđenja, ona doprinosi natprosečnim operativnim troškovima. Gornje brojke pokazuju kako gustina sudova i broj sudija utiču na potrošnju u jednom broju evropskih zemalja. Iz fiskalne perspektive, to ukazuje na ispravnost reorganizacije sudova 2009. godine kojom je smanjen broj sudskih lokacija i time potencijalno ostvareno povećanje efikasnosti.⁵⁴

72. Pored toga, izgleda da su naknade za rad koje se isplaćuju stručnjacima u pravosuđu više nego druge u Evropi. Na primer, bruto zarade u gotovom sudija u Srbiji su jednake skoro četvorostrukom iznosu njenog BDP-a po glavi stanovnika.⁵⁵ U poređenju sa tim, taj odnos je u proseku 1,9 za EU10. Najzad, Srbija je pre nedavnog spajanja sudova imala relativno gustu mrežu sudova.

Slika 20. Naknade za rad u pravosudnom sektoru – Srbija i evropske zemlje.



Odnos bruto zarade sudija prema prosečnoj bruto zaradi / Austrija / Albanija / Holandija / Finska / Belgija / Danska / Slovenija / Moldavija / Španija / Poljska / Švedska / Mađarska / Italija / Norveška / Hrvatska / Češka / Bugarska / Litvanija / Letonija / Jermenija / Rumunija / Azerbejdžan / Slovačka / Bosna / Estonija / Srbija / Irska

Izvor: CEPEJ 2010 (podaci za 2008).

73. Rezultatima rada sudova je doprinelo veliko angažovanje radne snage i resursa po predmetu. Stope rešavanja su blizu ili više od 100% kod parničnih i vanparničnih građanskopravnih predmeta i kod izvršnih predmeta⁵⁶. Kod tih vrsta predmeta stope rešavanja su takođe značajno iznad evropskih proseka. I stope rešavanja kod krivičnopravnih i prekršajnih predmeta u Srbiji su iznad 100 procenata. Međutim, stopa rešavanja upravnih predmeta u Srbiji (po definiciji projekta CEPEJ) od 48% je najniža u grupi za poređenje.

⁵⁴ Implikacije te reorganizacije po pristup pravdi ovde se ne procenjuju; međutim, pre reorganizacije, Srbija je bila prilično iznad proseka EU10 u pogledu mesta suđenja na 100000 stanovnika.

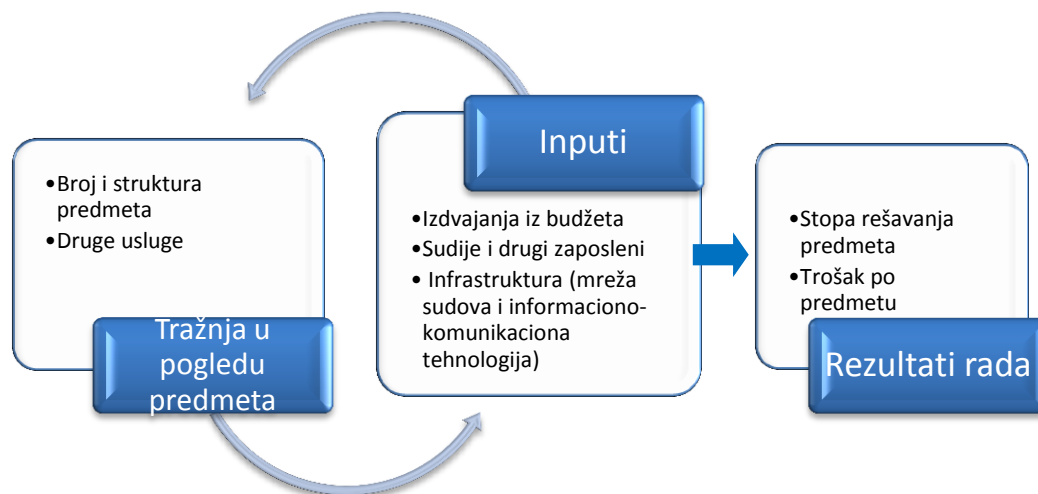
⁵⁵ Međutim, ova mera ne uzima u obzir oblike naknade u naturi koji se eventualno obezbeđuju u zemljama sa kojima se vrši poređenje.

⁵⁶ Stopa rešavanja iznad 100% označava smanjenje broja zaostalih predmeta.

3.5. Raspodela resursa i rezultati rada u mreži sudova

74. Da bi se razumela efikasnost angažovanja resursa u okviru pravosuđa, treba analizirati usklađenost između inputa i tražnje za uslugama, radnog opterećenja i realizacije. Na tražnju za uslugama utiče i broj dolaznih i nerešenih predmeta (broj predmeta) i struktura predmeta. Ovo drugo je važno jer različite vrste predmeta podrazumevaju različite nivoe složenosti, pa otuda i razlike u vremenu i resursima potrebnim za procesuiranje predmeta. U idealnom slučaju, te razlike u složenosti predmeta i odgovarajućoj potrebi za resursima bi se odrazile u ponderima predmeta, kao što su oni koje trenutno priprema radna grupa pod Visokim savetom sudstva uz podršku USAID-a. Inputi se odnose na izdvajanja iz budžeta koja se obezbeđuju sudovima za finansiranje i radnih i drugih inputa potrebnih za procesuiranje predmeta. Veza između inputa (finansijskih i realnih) i realizacije (rešenih predmeta) se utvrđuje funkcijom proizvodnje koja opisuje efikasnost sa kojom sudovi koriste inpute da pružaju usluge građanima. Te veze se prikazuju na donjoj slici. Kružne strelice u okviru označavaju da treba da postoji veza između tražnje u pogledu predmeta i dodele resursa i da te dve stvari utiču jedna na drugu da bi dovele do rezultata rada.

Slika 21. Okvir za razumevanje korišćenja resursa i pružanja usluga u pravosuđu



75. Ovde se u analizi koriste podaci na nivou suda za opštinske i okružne sudove koji obuhvataju godine 2006-2009. (konkretni obuhvati i ograničenja u pogledu podataka su opisani u polju 1).⁵⁷ Uopšteno gledano, podaci o tražnji za uslugama uključuju broj predmeta podeljen po različitim vrstama predmeta (parnični, istražni, izvršni, itd). Podaci o izvršenim uslugama uključuju podatke na nivou suda o broju rešenih predmeta opet raščlanjenih na različite vrste predmeta. Podaci o inputima uključuju operativna izdvajanja iz budžeta na nivou suda i njihovu strukturu, kao i realne resurse (broj sudija i drugih zaposlenih).

76. Postoji obilje mogućnosti za korišćenje podataka dostupnih u srpskom sistemu. Međutim, te mogućnosti su ozbiljno ograničene nesređenošću sistema za arhiviranje i preuzimanje podataka. Bez podataka je teško upustiti se u informisano restrukturiranje ili poboljšati funkcionisanje poslovanja.

⁵⁷Na opštinske i okružne sudove otpada polovina celokupne potrošnje sektora pravosuđa i to su prvostepeni sudovi za sve krivičnopravne i građanskopravne postupke. Sledeći odeljak ovog poglavlja se fokusira na okružne i opštinske sudove, a naredni se fokusira na još detaljniju analizu opštinskih sudova. Na opštinske sudove je otpadao 91 procenat ukupnog objedinjenog broja predmeta okružnih i opštinskih sudova između 2006. i 2008. godine i tri četvrtine objedinjene potrošnje između 2004. i 2009. godine. Sami opštinski sudovi predstavljaju približno 40 procenata potrošnje sektora pravosuđa.

Analiza i restrukturiranje sistema za prikupljanje, arhiviranje i preuzimanje podataka bi mogli da u velikoj meri poboljšaju informacionu bazu za odlučivanje i upravljanje rezultatima rada u pravosuđu Srbije.

Polje 6. Podaci o srpskom pravosuđu i ograničenja.

Pojedinačni podaci za sudove i tužilaštva kao što su oni koji se koriste u ovoj analizi imaju znatnu vrednost u ocenjivanju relativne efikasnosti i delotvornosti različitih sudova i tužilaštava širom zemlje. To je od znatne važnosti za pitanja veličine sudova, organizacije, broja osoblja, budžetiranja, rasporeda i planiranja radnog opterećenja. Međutim, da bi ti podaci imali vrednost potrebno je da tokom niza godina budu dostupni, dosledni i tačni osnovni podaci o radnom opterećenju (tj. broju predmeta odnosno zaostalih predmeta), resursima i broju osoblja. Ti podaci su u Srbiji ranije bili dostupni samo u sporadičnom obliku, a onima koji su bili sakupljeni je često bilo veoma teško pristupiti.

Fiskalni podaci. Najsveobuhvatniji dostupni podaci bili su pojedinačni izveštaji o izvršenju budžeta za svaki sud i tužilaštvo. Ti podaci su bili prilično detaljni i davali su izvršenje prihoda i potrošnje na kraju godine na osnovu detaljne ekonomske klasifikacije za svakog subjekta potrošnje od 2004. do zaključno sa 2009. godinom. Ti podaci postoje u pojedinačnim datotekama sa šablonskim radnim tabelama, po jednoj za svaki sud/tužilaštvo odnosno jedinicu potrošnje godišnje. Mada su ti podaci sakupljeni, nije bilo mnogo indikacija da su korišćeni na delotvoran način. Pravljenje upotrebljivog preseka i vremensko usklađivanje tih preseka je bilo naporan zadatak koji je zahtevao vađenje određenih ćelija sa podacima iz svake datoteke sa tabelom za svaki sud/tužilaštvo za svaku godinu. Usklađivanje sudskih opservacija po godinama je bilo komplikovano usled odsustva konzistentnog polja za identifikaciju za svaki sud/tužilaštvo za svaku godinu. Odsustvo identifikatora je značilo da se neke opservacije nisu mogle upariti sa radnim opterećenjem i brojem osoblja.

Podaci o radnom opterećenju. Osnovna mera radnog opterećenja za sudove su podaci o predmetima. Da bi se to radno opterećenje delotvorno opisalo i analiziralo, važno je imati podatke o broju nerešenih predmeta, količini zaostalih predmeta, prilivu novih predmeta i broju rešenih predmeta na godišnjoj osnovi. U principu, srpski sistem je prikupio te podatke. Međutim, njihova svrha je bila da pruže široke opšte preglede i nacionalne prikaze za sudski sistem. Ministarstvo pravde, Vrhovni sud i Visoki savet sudstva sakupljaju paralelne podatke. Međutim, nedostaje centralizovano skladište iz kojeg bi ti podaci mogli da se povlače. Pojedinačni podaci o broju predmeta i broju zaostalih predmeta mogli su da se sakupe samo za period od tri godine. Mada se traži da se izveštaji podnose često, čak na svake dve nedelje, i sa odgovarajućim stepenom detaljnosti, ti izveštaji se ne unose sistematski u tabele niti arhiviraju tako da vađenje postojećih podataka postaje proces koji iziskuje izuzetno mnogo rada. Za potrebe ovog pregleda je preduzet takav proces. Pored tog pitanja dostupnosti, mada se činilo da je broj rešenih predmeta bio tačan, postoje rezerve oko tačnosti brojevanih podataka o nerešenim predmetima koji su bili dostupni za period 2005-2008. godine. Stoga se najznačajniji elementi naše analize fokusiraju na rešene predmete.

Broj osoblja. Broj osoblja je osnovni element funkcije proizvodnje svake organizacije. Podaci o broju osoblja su bili dostupni u umereno detaljnom obliku (identifikovali su nameštenike, državne službenike, tužioce, pomoćnike tužilaca, sudijske pripravnike i sudije) za pojedinačne sudove/tužilaštva od 2004. do zaključno sa 2009. godinom sa izuzetkom 2006. godine. Međutim, odsustvo podataka za 2006. godinu je bilo problematično. Pored toga, podaci se odnose na odobrena radna mesta, a razlika između odobrenog osoblja i stvarnog osoblja nije bila dostupna. To donekle umanjuje preciznost naših procena.

Objedinjavanje podataka. Za sveobuhvatnu ocenu determinanti potrošnje, podaci o radnom opterećenju i broju osoblja moraju da budu vezani za pojedinačne jedinice potrošnje. Dostupni podaci su dali preklapljenе godine za fiskalne podatke i podatke o broju predmeta za 2006, 2007. i 2008. godinu, a za

fiskalne podatke i podatke o broju osoblja za 2004, 2005. i 2007-2009. godinu. Te tri kategorije podataka se preklapaju za samo dve godine, 2007. i 2008. Ključni elementi tih podataka odražavaju strukture inputa/resursa, zahteve u pogledu radnog opterećenja i realizaciju sudova. Podaci o rashodima i broju osoblja odražavaju inpute, dok podaci o broju predmeta i broju zaostalih predmeta daju informacije o tražnji i realizaciji sudova. Preklopljeni periodi tih podataka, 2006, 2007. i 2008. godina za fiskalne podatke i podatke o broju predmeta i 2007. i 2008. godina za fiskalne podatke, podatke o broju osoblja i broju predmeta, daju osnovu za ocenu delotvornosti funkcionisanja i korišćenja inputa od strane srpskih sudova. Poteškoće oko objedinjavanja su uvećane odsustvom doslednog identifikatora za sudove i tužilaštva. Identifikacioni brojevi su često nedostajali ili bili nedosledni i menjali su se iz godine u godinu. To je značilo da je usklađivanje opservacija za potrebe ove analize često moralo da se obavlja ručno. Odsustvo identifikatora lokacija za neke evidencije dovelo je do gubitka približno 30 procenata opservacije u svakoj godini objedinjavanja podataka. Sve u svemu, objedinjeni su finansijski podaci i podaci o broju predmeta za trogodišnji period za 282 od 414 sudskih opservacija, što čini 68% ukupne populacije u analizi. Objedinjavanje finansijskih podataka, podataka o broju predmeta i podataka o broju osoblja za dve godine donelo je 183 od mogućih 276 opservacija, odnosno 66 procenata populacije. Ipak, uzorak od 70 procenata jedinica u godinama panela obezbeđuje relativno solidnu osnovu za ovu analizu.

77. U analizi se koristi deskriptivna, bivarijantna i multivarijantna statistika da bi se razumelo korišćenje resursa i pružanje usluga u mreži sudova u Srbiji. Dodatak 6 sadrži kratak uvod u primenjeni metod. Konkretno, analiza proučava sledeća pitanja:

- Distribuciju tražnje za uslugama u mreži sudova, kako u pogledu ukupnog broja predmeta tako i u pogledu strukture predmeta
- Izdvajanje budžetskih i realnih resursa u mreži sudova
- Efekte veličine sudova na troškove po predmetu i rešavanje predmeta
- Efekte različitih vrsta predmeta na troškove po predmetu
- Efekte različitih struktura predmeta i inputa u sudovima na uspešnost vršenja sudijske funkcije.

78. Proučavanjem ovih pitanja, namera analize je da se daju konkretne preporuke za bolje povezivanje angažovanja resursa po sudovima i po različitim inputima da bi se poboljšalo pružanje usluga u pravosuđu.

3.5.1 Uticaj broja predmeta na utrošak resursa i rezultate sudova

79. Kao što je ranije konstatovano, pre nedavnog spajanja sudova, Srbija je imala jednu od najgušćih mreža sudova u Evropi. Mada je obezbeđivala širok pristup uslugama na teritoriji čitave Srbije, ona doprinosi natprosečnim operativnim troškovima u poređenju sa drugim evropskim sistemima. Tekuće spajanje i restrukturiranje mreže sudova bi moglo da pomogne da u značajnoj meri unapredi efikasnost u tom sektoru. Pre spajanja sudova, Srbija je imala 30 okružnih sudova, 138 opštinskih sudova, 13 privrednih sudova i 126 prekršajnih sudova (u Poglavlju 2 se prikazuju stara i nova struktura sudova). Mreža sudova je prostorno raspoređena po celoj teritoriji. Veličina geografske zone opsluživanja veoma se malo razlikuje po okruzima i opštinama. To implicira da je razdaljina koju građani moraju da prevale do najbliže sudske lokacije relativno jednaka na celoj teritoriji, uključujući i retko naseljena ruralna područja zemlje. Međutim, veličina baze klijenata, u smislu broja stanovnika koje sudovi opslužuju, veoma se razlikovala između urbanih i ruralnih područja. Nadležnost okružnog suda u Beogradu obuhvata bazu klijenata od preko jednog miliona, dok okružni sud u Nišu obuhvata populaciju od samo 63,000. Slično tome, veličina baze klijenata opštinskih sudova se još i više razlikuje, krećući se od 2,500 u opštini Crna Trava do Grada Niša koji opslužuje populaciju od preko 250,000.

80. Tražnja za sudskim uslugama se značajno razlikuje po lokacijama. Tražnja za sudskim uslugama je direktno zavisna od funkcije baze klijenata koju opslužuju različite sudske lokacije. Ne iznenađuje da se tražnja za sudskim uslugama razlikuje po različitim lokacijama zavisno od veličine populacije i drugih faktora tražnje, kao što je koncentracija privredne aktivnosti u zoni opsluživanja. Razlike su značajne i kod okružnih i kod opštinskih sudova. Ogromna većina predmeta otpada na sudove u urbanim zonama kao što je Beograd. U 2008. godini je najveći okružni sud, sud u Beogradu, imao 32 puta veći broj predmeta od broja predmeta u najmanjem okružnom sudu, sudu u Pirotu. Samo na okružni sud u Beogradu je otpala četvrtina svih predmeta u sudskom sistemu. Opštinski sud sa najvećim obimom, IV opštinski sud u Beogradu, rešio je 210 puta veći broj predmeta od broja najmanjeg suda, suda u Bosilegradu. Kod sudova sa dostupnim potpunim podacima, najveći od njih, sud u Nišu, rešio je 79 puta veći broj predmeta (99,754) od opštinskog suda sa najmanjim obimom, suda u Osečini (1,256). Uzeto zajedno, na pet najvećih opštinskih sudova je otpala približno trećina ukupnog broja predmeta koje je procesuirao sistem opštinskih sudova. Identifikovali smo 12 sudova koji su procesuirali manje od 2,500 predmeta u 2008. godini.

Tabela 5. Broj predmeta i korišćenje resursa po opštinskim i okružnim sudovima 2008. godine.

	Najviše		Najmanje		Prosek	Standardna devijacija	Koeficijent varijacije
Okružni sudovi							
Ukupan broj predmeta	61.892	Beograd	1.891	Pirot	9.930	12.714	1,28
Rešeni predmeti	39.585	Beograd	1.855	Pirot	7.475	8.415	1,132
Broj sudija na 1000 rešenih predmeta	3,23	Pirot	0,99	Niš	2,29	0,74	0,32
Broj stručnog osoblja po rešenom predmetu	10,78	Pirot	3,13	Kraljevo	7,51	2,1	0,27
Operativni troškovi po rešenom predmetu	49.261	Kruševac	6.691	Kraljevo	17.853	8.701	0,49
Opštinski sudovi							
Ukupan broj predmeta	154.404	Niš	1.602	Osečina	17.172	24.277	1,4
Rešeni predmeti	99.754	Niš	1.256	Osečina	10.845	15.520	1,43
Broj sudija na 1000 rešenih predmeta	3,37	Ljig	0,25	Kanjiža	1,61	0,72	0,45
Broj stručnog osoblja po rešenom predmetu	10,3	Ljubovija	0,79	Kanjiža	5,76	1,96	0,34
Operativni troškovi po rešenom predmetu	15.341	Osečina	1.627	Kanjiža	8.883	2893	0,32

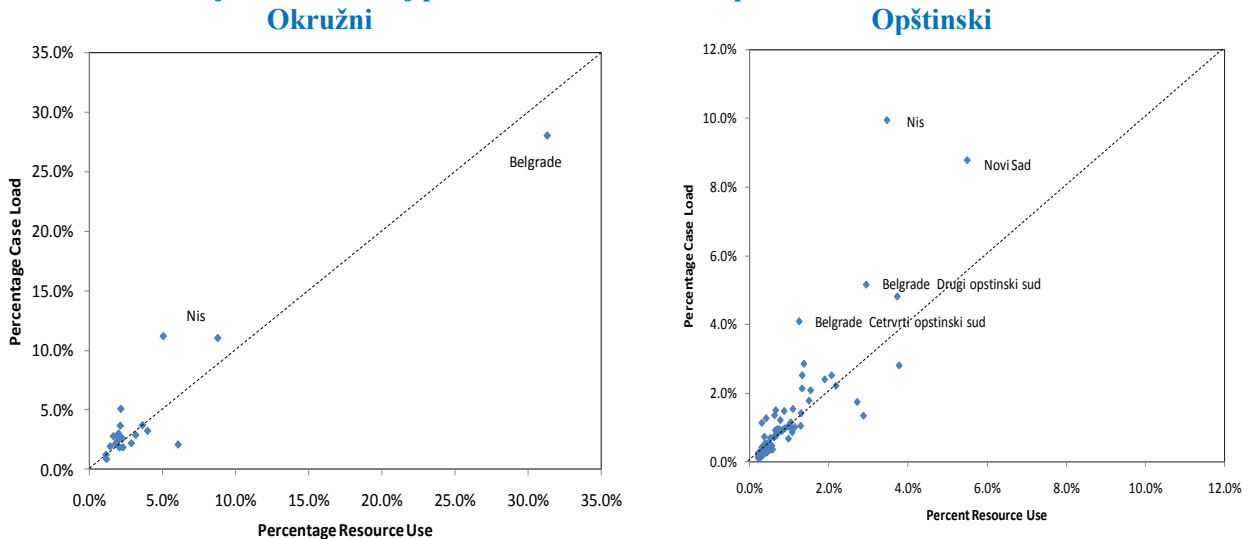
Izvor: Ministarstvo pravde. Procene zaposlenih u Svetskoj banci.

Napomena: Procenjeno na osnovu uzorka od 23 okružna suda i 96 opštinskih sudova za koje su bili dostupni potpuni podaci o broju predmeta, broju osoblja i finansijski podaci za 2008. godinu.

81. Veće lokacije sa većom tražnjom obično troše manje resursa po predmetu, što ukazuje na ekonomiju obima u radu sudova. Naravno, u apsolutnim iznosima, veliki sudovi troše veći udeo u ukupnom operativnom budžetu sudova. U 2008. godini najveći okružni sud, sud u Beogradu, dobio je 32% ukupnog operativnog budžeta u sistemu okružnih sudova, dok na njega otpada 26% od broja predmeta. Međutim, drugi po veličini u pogledu broja nerešenih predmeta, okružni sud u Nišu, dobio je samo oko 5% ukupnog operativnog budžeta, dok na njega otpada više od 10% od broja predmeta. Kod opštinskih sudova je korelacija između korišćenja resursa i tražnje za uslugama još varijabilnija. Na pet najvećih opštinskih sudova otpada samo 16% operativnih rashoda, dok se na njih odnosi trećina broja predmeta. Međutim, u principu je izdvajanje resursa i za opštinske i za okružne sudove mnogo manje razučeno nego broj predmeta, što dokazuju manji koeficijenti varijacije indikatora resursa, kao što su operativni troškovi po predmetu i broj osoblja po predmetu. Važan faktor u toj varijaciji je verovatno vrsta predmeta, što se analizira u daljem tekstu.

82. Manji broj velikih sudova dobija dsiporcionalno manje resursa u odnosu na broj predmeta sa kojima raspolaže. Donja slika (Slika 22) grafički prikazuje korelaciju između potrošnje resursa i broja predmeta kod okružnih i opštinskih sudova. Sudovi ispod tačkaste linije troše veću deo ukupnih resursa no što bi to zahtevao njihov udeo u broju predmeta. Sudovi iznad tačkaste linije troše manje no što bi to zahtevao njihov udeo u ukupnom broju predmeta. Grafikon pokazuje da, sa izuzetkom okružnog suda u Beogradu, nekoliko velikih sudova dobijaju resurse koji su neproporcionalno mali ako se mere prema njihovom ukupnom broju predmeta. Taj efekat je izraženiji kod opštinskih sudova. Međutim, donja analiza pokazuje da je distribucija predmeta presudan faktor kod izdvajanja resursa.

Slika 22. Korišćenje resursa i broj predmeta u okružnim i opštinskim sudovima.

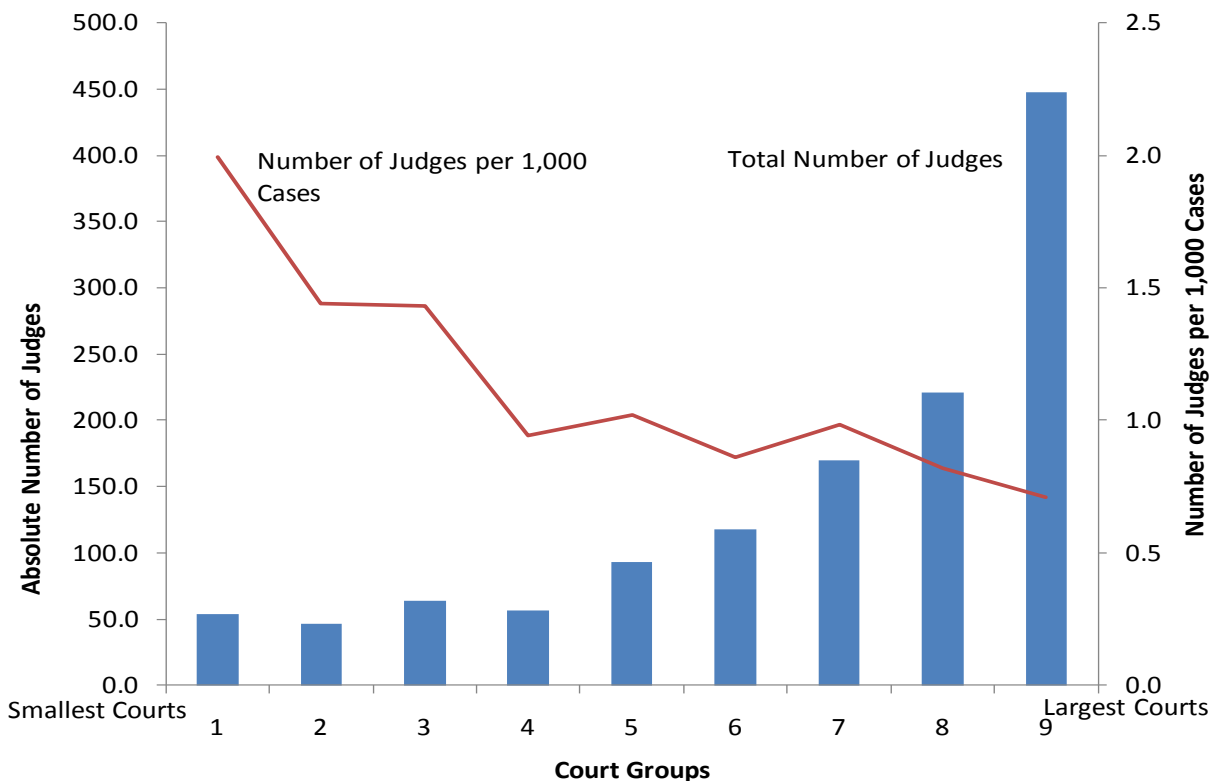


Procenat broja predmeta / Procenat korišćenja resursa / Niš / Beograd
 Procenat broja predmeta / Procenat korišćenja resursa / Niš / Novi Sad / Beograd

Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde

83. Pogled na izdvajanje resursa po predmetu potkrepljuje ovaj zaključak. Operativni troškovi po predmetu na većim lokacijama, kao što je okružni sud u Kraljevu ili opštinski sud u Nišu, značajno su niži nego u malim sudovima (manje od polovine prosečnih operativnih rashoda po predmetu). Objašnjenja za te varijacije možda leže u ekonomiji obima kod procesuiranja predmeta ili se one možda javljaju usled različitih troškova resursa za različite vrste predmeta.

Slika 23. Raspored sudija po opštinskim sudovima.



Apsolutni broj sudija / Broj sudija na 1000 predmeta / Ukupan broj sudija / **Broj sudija na 1000 predmeta**
 Najmanji sudovi / Najveći sudovi

Grupe sudova

Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde

Napomena: Sudovi su grupisani u devet grupa od po deset sudova prema njihovom udelu u ukupnom broju predmeta.

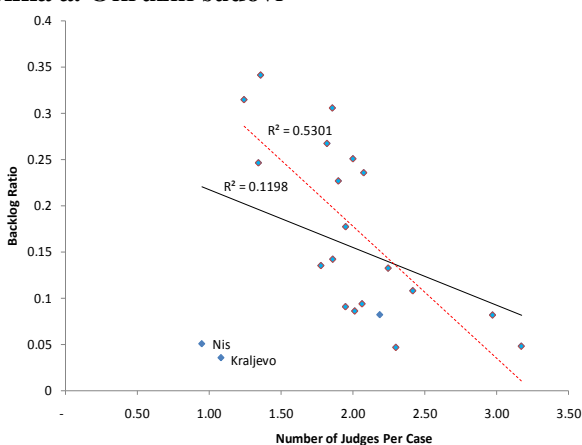
84. Razlike u distribuciji resursa se ogledaju i u rasporedu sudija. Opštinski sudovi za koje su bili dostupni potpuni podaci u 2008. godini su zajedno zapošljavali 1,270 sudija, što je variralo između jednog sudije u opštinskom sudu u Adi i 86 sudija u opštinskom sudu u Novom Sadu. Deset najvećih sudova je zajedno zapošljavalo 449 sudija; trinaest najmanjih sudova je zapošljavalo 54 sudije. Posmatrano po predmetu, kao što je već istaknuto, sudije su neravnomerno raspoređene po lokacijama, pri čemu manje lokacije obično imaju veći broj sudija po predmetu. U proseku, opštinski sudovi imaju 1,1 sudiju na 1000 predmeta. Trinaest najmanjih sudova imaju u proseku dvoje sudija na 1,000 predmeta, a deset najvećih imaju u proseku 0,7 sudija na 1000 predmeta. To u praksi znači da je, zavisno od pritiska tražnje, radno opterećenje po sudiji mereno ukupnim brojem predmeta veoma neravnomerno raspoređeno po različitim sudovima. Kao što će biti pokazano u daljem tekstu, ti nalazi se donekle ublažavaju kada se broj predmeta koriguje uzimajući u obzir razlike u strukturi predmeta, obezbeđujući precizniju procenu prosečnog radnog opterećenja po sudiji.

85. Te razlike u izdvajanju resursa po predmetu utiču na produktivnost sudova. Očekivalo bi se da broj raspoloživih sudija po predmetu utiče na rezultate rada sudova u smislu blagovremenosti završavanja predmeta i to zaista jeste slučaj. Slika 24 pokazuje korelaciju između broja sudija po predmetu i rezultata rada sudova i kod opštinskih i kod okružnih sudova merenu odnosima

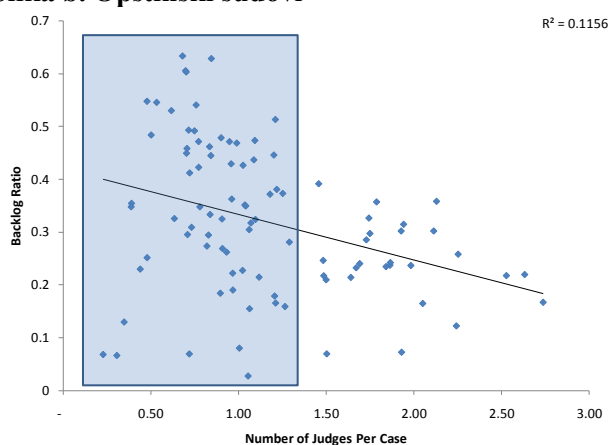
nerešenih/zaostalih predmeta (nerešeni predmeti podeljeni ukupnim brojem predmeta) koja je, kao što je očekivano, negativna u oba slučaja.⁵⁸ Ako se iz uzorka okružnih sudova isključe dva suda sa izuzetno visokim rezultatima, sudovi u Kraljevu i Nišu, korelacija postaje još jača i značajnija. Kod opštinskih sudova, mada sudovi sa velikim brojem sudija po predmetu konstantno imaju bolje rezultate u smislu rešavanja predmeta, grafikon pokazuje i značajne varijacije rezultata među sudovima sa relativno malim brojem sudija po predmetu (plavo osenčena zona na desnom grafikonu Slika 24). Na primer, sa 62%, opštinski sud u Kragujevcu ima najveći prijavljeni odnos nerešenih/zaostalih predmeta, dok takođe ima i jedan od najnižih brojeva sudija po predmetu, sa 0,5 sudija po predmetu. U poređenju s tim, opštinski sud u Kosjeriću ima mnogo niži koeficijent nerešenih predmeta od samo 17%, uz gotovo isti broj sudija po predmetu (0,47). To sugeriše da drugi faktori utiču na sposobnost sudova da reše predmet, pre svega struktura predmeta, što će se analizirati kasnije u ovom poglavlju.

Slika 24. Broj sudija na 1,000 predmeta i nerešeni predmeti u okružnim i opštinskim sudovima.

Slika a. Okružni sudovi



Slika b. Opštinski sudovi



Odnos zaostalih predmeta / broja sudija po predmetu
 Odnos zaostalih predmeta / broja sudija po predmetu

Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde

86. Razlike u produktivnosti sudova su doprinele razlikama u vremenu rešavanja.

87. Slika 25 ilustruje odnose između veličine sudova, merene ukupnim brojem predmeta, nerešenih predmeta i uspešnosti vršenja sudske funkcije. Sudovi su grupisani u devet grupa sa po deset sudova prema njihovom udelu u ukupnom broju predmeta.

88. Iz ove analize mogu da se izvuku tri zaključka.

89. Prvo, pritisci tražnje u velikim sudovima su u velikoj meri usklađeni sa kapacitetima. Na deset najvećih sudova otpada 45% ukupnog broja predmeta i 48% nerešenih predmeta. Mada je to skoro jednako, to podrazumeva neznatno niže stope rešavanja (rešeni predmeti podeljeni ukupnim brojem predmeta) u tim sudovima u 2008. godini. Deset najvećih sudova su u proseku uspeli da reše 62% svog

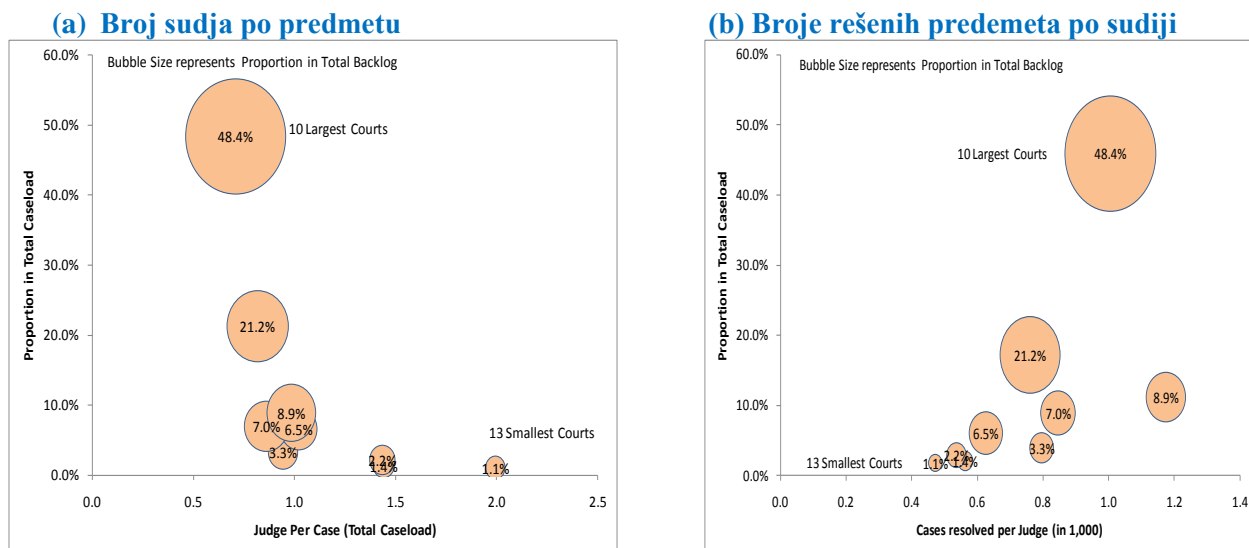
⁵⁸ Zaostali predmeti se obično definišu kao predmeti koji su nerešeni posle više od određenog broja godina od kada su prvobitno podneti. U Srbiji je taj period dve godine. Međutim, zaostali predmeti se ne računaju dosledno po svim sudovima i po godinama i često nema označavanja zaostalih predmeta za pojedinačne vrste predmeta. Stoga ova analiza koristi stopu nerešenih predmeta (ukupan broj nerešenih predmeta na početku godine/ukupan broj predmeta za godinu) kao našu meru zaostalih predmeta.

broja predmeta. Slika se znatnije menja kod najmanjih sudova, ukazujući na to da postoji eventualna ekonomija obima. Na trinaest najmanjih sudova otpada 1,8% od broja predmeta, ali samo 1,1% nerešenih predmeta. Prosečna stopa rešavanja u grupi najmanjih sudova je 69%.

90. Drugo, najveći sudovi imaju u proseku manji broj sudija po predmetu, u proseku, nego manje sudske lokacije (Slika 25a). To je odraz ekonomije obima, ali bi, ako se ne kalibrira na pravi način, moglo da doprinese sporijem procesuiranju i nižoj stopi rešavanja u najvećim sudovima. To potkrepljuje nalaz prikazan na Slika 24. Za to može postojati niz različitih objašnjenja, uključujući strukturu predmeta i efikasnosti obima. Ipak, na onim sudskim lokacijama koje se suočavaju sa najvećim pritiskom tražnje mogu više da prevladaju marginalna ograničenja kapaciteta radne snage.

91. Treće, mada veći sudovi imaju manji broj sudija po predmetu, te sudije su u proseku produktivnije u smislu broja rešenih predmeta po sudiji na tim lokacijama (Slika 25b). Nalazi naglašavaju potencijalno uvećanje rezultata rada koje bi moglo da se realizuje ponovnim usklađivanjem izdvajanja resursa, naročito eventualno premeštanjem predmeta i sudija na lokacije na kojima se i radno opterećenje i resursi više koncentrišu. Međutim, te početne rezultate treba tumačiti sa oprezom, jer na potrebe za resursima ne utiče samo ukupan broj predmeta, već i struktura predmeta, što se detaljnije razmatra u daljem tekstu.

Slika 25. Veličina sudova i nerešeni predmeti u opštinskim sudovima.



Udeo u ukupnom broju predmeta / Veličina balona predstavlja udeo u ukupnom broju zaostalih predmeta / 10 najvećih sudova / 13 najmanjih sudova / Sudija po predmetu (ukupan broj predmeta)

Udeo u ukupnom broju predmeta / Veličina balona predstavlja udeo u ukupnom broju zaostalih predmeta / 10 najvećih sudova / 13 najmanjih sudova / Rešenih predmeta po sudiji (u hiljadama)

Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde

3.5.2 Uticaj strukture predmeta na potrošnju resursa i rezultate u opštinskim sudovima Srbije⁵⁹

92. Pored broja predmeta i tražnja varira u smislu vrsta predmeta koji se podnose na različitim sudskim lokacijama. S obzirom na razlike u prosečnim jediničnim troškovima rešavanja različitih predmeta, struktura predmeta će uticati na strukturu troškova sudova. Kao što se može videti iz donje tabele, struktura predmeta se razlikuje po okružnim i opštinskim sudovima. Koeficijenti varijacije fluktuiraju oko nivoa od 50% kod opštinskih sudova, sugerišući razlike u proseku od 50 procenata u udelu svake vrste predmeta u portfoliju prosečnih opštinskih sudova. I okružni sudovi pokazuju visoke nivoe varijacija, od blizu 50 procenata ili više kod svih predmeta osim apelacionih. To pokazuje znatne razlike u strukturi predmeta i, ukoliko je vrsta predmeta važan faktor povećanja troškova, to sugerise da treba da bude značajnih razlika po sudovima u pogledu angažovanih resursa po predmetu.

Tabela 6. Različita tražnja u pogledu predmeta/postupaka po sudskim lokacijama (procenat vrste predmeta/postupka u ukupnom broju predmeta).

	Min	Maks	Prosek	Standardna devijacija	Koeficijent varijacije
Okružni sudovi					
Istražni predmeti	0,8%	5,7%	2,4%	1,2%	0,46
Prvostepeni (Krivičnopravni/građanskopravni)	4,7%	59,7%	22,6%	13,2%	0,58
Krivičnopravni predmeti (drugostepeni)	6,7%	24,0%	15,9%	4,9%	0,31
Građanskopravni predmeti (drugostepeni)	26,7%	74,5%	56,1%	11,0%	0,20
Upravni predmeti	0,4%	6,2%	2,3%	1,2%	0,52
Rehabilitacioni predmeti	0,0%	2,4%	0,5%	0,5%	0,96
Opštinski sudovi					
Istražni predmeti	0,7%	10,1%	4,4%	2,2%	0,50
Krivičnopravni predmeti	4,7%	32,1%	8,4%	5,8%	0,43
Parnični predmeti	3,9%	58,3%	17,6%	9,2%	0,47
Vanparnični predmeti	7,7%	85,4%	24,2%	15,0%	0,55
Izvršni predmeti	0,0%	75,9%	45,5%	15,7%	0,44

Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde

93. Te razlike u strukturi predmeta/postupaka utiču na potrebe sudova za resursima. S obzirom na različitu složenost različitih vrsta predmeta, struktura predmeta je veoma važan faktor rasta troškova kod sudova i iziskuje odgovarajuća prilagođavanja resursa. U Dodatku 7 se daju procene implicitnog pondera predmeta (za troškove resursa po predmetima) izvedenog kroz empirijske procene na osnovu stvarnog angažovanja resursa po godinama u svakom pojedinačnom opštinskom sudu u Srbiji i broja svake pojedinačne vrste predmeta koji su stvarno rešeni godišnje u svakom pojedinačnom sudu. Procenama bruto troškova po predmetu na osnovu varijacija ukupne operativne potrošnje po opštinskim sudovima je utvrđeno da je, pri prosečnom broju predmeta, za svaki rešeni predmet koji iziskuje istražne postupke ⁶⁰ potrebno 36.919 RSD/508 USD utroška, da su građanskopravni predmeti koji iziskuju parničenje drugi po visini troškova za procesuiranje, sa 5.601 RSD/77 USD, dok su troškovi za predmete koji uključuju sudsko utvrđivanje krivice 3.242 RSD/45 USD, za predmete koji iziskuju nalog za izvršenje/sprovođenje u proseku 1.115 RSD/15 USD, a neosporeni predmeti u proseku iziskuju 447 RSD/6 USD.

⁵⁹ Analiza strukture predmeta objedinjuje podatke iz tri godine (2006-2008).

⁶⁰ Planirano je da se sudske istražne funkcije prenesu na tužilaštva.

94. Troškovi za predmete u kojima se utvrđuje krivica (krivičnopravne), parnične (građanskopravne) i neosporene predmete pokazuju ekonomiju obima, pri čemu troškovi opadaju kako se povećava broj rešenih predmeta. To ukazuje na činjenicu da je vrsta predmeta veoma važna determinanta (faktor) korišćenja resursa i mora da se posebno razmotri. Slična analiza je primenjena da se procene efekti strukture predmeta na prosečan trošak operativnih resursa suda po predmetu.⁶¹ Koristeći kao polaznu tačku trošak po predmetu koji iziskuje izvršni postupak, svako povećanje od deset procentnih poena kod obrađenih istražnih predmeta kao dela ukupnog broja rešenih predmeta povećava prosečne troškove po predmetu za 2.732 RSD/37 USD. Povećanje od 10% kod dela ukupnog broja predmeta koji iziskuje parnicu povećava troškove po predmetu za 507 RSD/7 USD, a povećanje od 10 procenata kod predmeta u kojima se utvrđuje krivica povećava troškove suda po predmetu za 434 RSD/6 USD. Povećanje kod predmeta koji iziskuju izvršenje kao procenta rešenih predmeta bi proizvelo smanjenje prosečnih troškova po predmetu. Iznos tog smanjenja se zasniva na stepenu u kojem su na odgovarajući način smanjene druge četiri vrste predmeta/postupaka. Tačno smanjenje troškova bi bilo jednako promeni kod drugih vrsta predmeta. Ukoliko bi, na primer, do povećanja od 10 procenata kod izvršnih predmeta došlo uz jednako procentualno smanjenje istražnih predmeta, predmeta u kojima se utvrđuje krivica, parničnih i neosporenih predmeta, prosečan pad troškova po predmetu bi bio 918 RSD/13 USD (videti napomenu u **Tabela 7**).

Tabela 7. Procene relativnih troškova rešavanja predmeta po vrsti predmeta/postupka.

Vrsta predmeta	Doprinos po predmetu operativnim troškovima opštinskog suda – procenjeno za sud sa prosečnim brojem predmeta (RSD)	Efekti strukture predmeta na prosečan trošak procesuiranja po predmetu opštinskih sudova (izraženi kao efekat povećanja od 10 procenata kod jedne vrste predmeta kao dela ukupnog broja obrađenih predmeta na troškove po predmetu)
Rešeni istražni predmeti	36.919	+2.732
Rešeni predmeti u kojima se utvrđuje krivica	3.242	+434
Rešeni parnični predmeti	5.601	+507
Rešeni neosporeni predmeti	447	5*
Rešeni izvršni predmeti	1.115	Presek, uslovni efekat** -918

Napomene: 1) Efekti na troškove u gornje dve kolone nisu direktno matematički uporedivi zbog potrebnih razlika u specifikaciji modela koje su bile potrebne da se procene naprave.

2) *Varijacija kod efekata neosporenih predmeta je bila prevelika da bi se napravila dosledna procena. Njen efekat je praktično procenjen na 0.

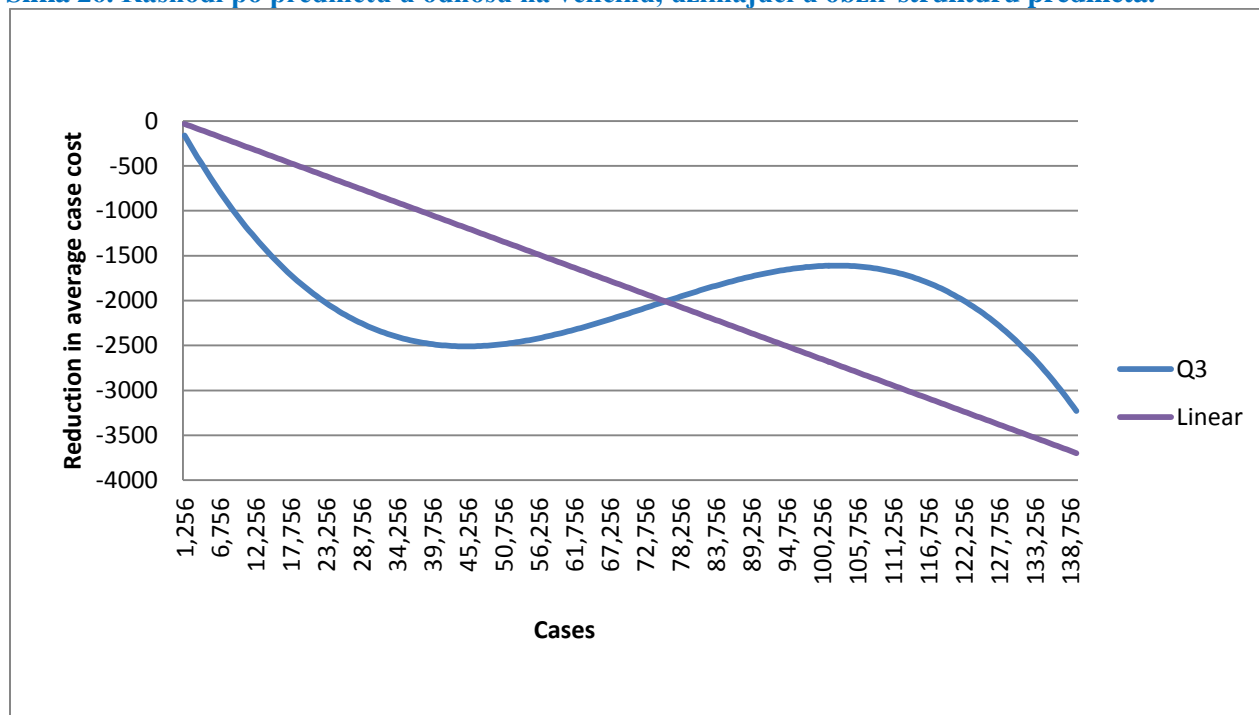
3) **Izvršni predmeti su tačka devijacije i uključeni su u presek modela (videti Dodatak 2). Trošak po predmetu je znatno negativan i polazna je tačka za druge procene predmeta. Taj efekat je jednak proporcionalnom smanjenju drugih predmeta koje je napravila proporcionalna promena kod izvršnih predmeta. Ukoliko bi do povećanja kod izvršnih predmeta došlo u jednakom obimu na teret istražnih predmeta, predmeta u kojima se utvrđuje krivica, parničnih i neosporenih predmeta, povećanje od 10 procenata bi dovelo do opadanja troškova po predmetu od 918 RSD $(2.732+434+507+0)/4$. Ukoliko bi do njega došlo samo na teret istražnih predmeta, taj pad bi bio 2.732 RSD, ili -434, odnosno -507 ukoliko bi povećanje kod izvršnih predmeta bilo uz jednako procentualno smanjenje kod predmeta u kojima se utvrđuje krivica ili parničnih predmeta.

95. Gore opisani efekti ekonomije obima su jaki kada se izuzmu razlike u strukturi predmeta, što ukazuje na to da bi spajanje najmanjih sudova poboljšalo efikasnost. Slika 26 prikazuje odnos između veličine suda i operativnih troškova po predmetu, uzimajući u obzir razlike u strukturi predmeta i postupcima. Grafikon pokazuje da se operativni troškovi po predmetu smanjuju sa povećanjem veličine

⁶¹ Struktura predmeta je svaka pojedinačna vrsta rešenih predmeta kao deo ukupnog broja rešenih predmeta.

suda, ali taj odnos se ne kreće monotono. Grafikon pokazuje da troškovi po predmetu konstantno opadaju dok veličina suda ne dostigne oko 35000 predmeta. Troškovi po predmetu se tada neznatno povećavaju dok se ne dostigne veličina suda od 100000 predmeta, posle čega opet naglo opadaju. Tokom posmatranog perioda, 75% sudova je godišnje rešavalo manje od 12000 predmeta. Povećanje veličine sudova na oko 35000 predmeta bi smanjilo prosečne operativne troškove po predmetu za 2.500 RSD/34 USD.

Slika 26. Rashodi po predmetu u odnosu na veličinu, uzimajući u obzir strukturu predmeta.



Smanjenje prosečnog troška po predmetu / Broj predmeta / 3. kvartal / Linearno

Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde

96. Uzimajući u obzir varijacije strukture predmeta/postupaka pored broja predmeta omogućava precizniju analizu neusklađenosti resursa i tražnje u pogledu predmeta u pojedinačnim sudovima. Ta analiza nam omogućava da identifikujemo sudove za koje izgleda da imaju previše odnosno premalo resursa s obzirom na broj predmeta.⁶² To se radi tako što se procene očekivani troškovi pošto se uzme u obzir stvarni broj predmeta svakog suda po vrstama predmeta i koriguju procenjeni ukupni sudski troškovi uzimajući u obzir razlike u jediničnim troškovima po predmetu za broj različitih vrsta predmeta koje sud reši svake godine. Koristeći procenjeni uticaj broja i strukture predmeta na prosečne troškove po predmetu može da se proceni očekivani trošak po predmetu za svaki sud s obzirom na njegovu stvarnu strukturu predmeta i obim njegovog rada. Ukoliko te očekivane vrednosti uporedimo sa stvarnim vrednostima za svaki sud,⁶³ možemo da identifikujemo stepen u kojem je potrošnja određenog suda veća ili manja od očekivane (prosečne) potrošnje za njegovu veličinu i distribuciju predmeta. U Tabela 8 se identifikuje deset sudova kod kojih stvarna potrošnja po predmetu prelazi očekivanu potrošnju po predmetu, kao i deset sudova kod kojih je potrošnja na predmete najniža u poređenju sa procenom iz modela.

⁶² U ovom kontekstu, broj predmeta je broj rešenih predmeta po vrsti predmeta/postupka godišnje.

⁶³ Konkretno, izračunali smo rezidualne vrednosti modela za svaki sud.

Tabela 8. Ekstremne vrednosti (autlajeri) troškova po predmetu – Razlika između stvarnih troškova po predmetu/postupku i troškova predviđenih procenama iz modela (iznos iznad ili ispod očekivanog).

Opštinski sudovi sa najmanjim troškovima po predmetu		Opštinski sudovi sa najvećim troškovima po predmetu	
Naziv suda	Devijacija od očekivanog	Naziv suda	Devijacija od očekivanog
Opštinski sud u Odžacima	-2.409	Opštinski sud u Ljigu	3.026
Opštinski sud u Novom Pazaru	-2.129	Opštinski sud u Osečini	2.230
Opštinski sud u Svrlijugu	-1.873	Opštinski sud u Kosjeriću	1.819
Opštinski sud u Aleksincu	-1.425	Opštinski sud (peti) u Beogradu	1.760
Opštinski sud u Inđiji	-1.286	Opštinski sud u Subotici	1.670
Opštinski sud u Pirotu	-1.278	Opštinski sud u Vlasotincima	1.542
Opštinski sud u Nišu	-1.277	Opštinski sud u Titelu	1.442
Opštinski sud u Kikindi	-1.255	Opštinski sud u Dimitrovgradu	1.334
Opštinski sud u Raškoj	-1.205	Opštinski sud u Boljevcu	1.265
Opštinski sud u Velikom Gradištu	-1.201	Opštinski sud u Krupnju	1.248

Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde

97. Usklađivanje resursa sa radnim opterećenjima moglo bi da se oslanja na uštede u pogledu efikasnosti u sudovima sa natprosečnom potrošnjom resursa. Rezultati prikazani u (Tabeli 8) mogu biti prilično korisni kod usmeravanja daljeg ispitivanja razloga zašto određeni sudovi funkcionišu iznad ili ispod procenjenih nivoa potrošnje. To može da pomogne oko identifikovanja znatnih ušteda. Te uštede bi mogle da oslobode resurse da bi se oni preusmerili na sudove sa velikom tražnjom i da se verovatno postigne povećanje efikasnosti u smislu poboljšanih stopa rešavanja u sudovima sa velikim pritiskom tražnje, a otuda i manjeg ukupnog broja zaostalih predmeta. Isti princip bi mogao da se primeni u kontekstu ciljanja smanjenja kako finansijskih tako i realnih resursa u celom sistemu, uz istovremeno svođenje efekata na nivoe rezultata rada na najmanju moguću meru.

98. Na produktivnost sudija utiče i struktura predmeta. U skladu sa gornjim nalazima o uticaju strukture predmeta na troškove po predmetu, na broj predmeta koji jedan sudija može da procesuiru takođe u znatnoj meri utiču razlike u strukturi predmeta koje odražavaju osnovne razlike u složenosti predmeta. U svim sudovima prosečan broj obrađenih predmeta po sudiji za 2007. i 2008. godinu je bio 735 godišnje. Koristeći izvršne predmete kao polaznu tačku, naša analiza sugeriše da povećanje udela istražnih predmeta u jednom sudu od 1% proizvodi smanjenje od 73 predmeta u broju obrađenih predmeta po sudiji. Povećanje od 1% kod parničnih građanskopravnih predmeta dovodi do smanjenja od 17 predmeta, a povećanje od 1% u delu predmeta koji iziskuju utvrđivanje krivice dovodi do smanjenja od 12 predmeta. Kao što bi se moglo očekivati, postojanje neosporenih predmeta omogućava sudijama da procesuiraju više predmeta, 9 predmeta više za svaki procentni poen povećanja broja neosporenih predmeta kao dela ukupnog broja predmeta.

99. Međutim, na produktivnost sudija utiče i angažovanje dopunskih resursa kao što je pomoćno osoblje i veštaci. Proizvodna funkcija kod sudskih postupaka u velikoj meri zavisi od efikasnosti kojom se sudijski resursi kombinuju sa drugim sudskim resursima radi proceduiranja i rešavanja predmeta. Potrošnja na specijalizovane usluge, uključujući veštace, povećava produktivnost sudija. To je najverovatnije vezano za efekat angažovanja ugovornih specijalizovanih pravnih usluga kao pomoći radi rasterećenja sudija. Povećanje od 1% kod specijalizovanih usluga i obuke kao dela ukupne potrošnje povećava broj prosečno rešenih predmeta po sudiji za 31 predmet. Slično tome i raspoloživost dodatnog pomoćnog osoblja poboljšava produktivnost sudija. Ne iznenađuje da dodatno pomoćno osoblje povećava broj rešenih predmeta sudija. Konkretno, povećanje broja sudijskih pripravnika ima znatan

uticaj na broj rešenih predmeta po sudiji. Povećanje od 1% u broju sudijskih pripravnika se vezuje za rešavanje 49 predmeta više po sudiji. Ti nalazi naglašavaju presudnu potrebu da se obezbede operativni budžeti podešeni tako da se maksimalno poveća delotvornost rada sudova. (videti Dodatak 7).

100. Što se tiče potrošnje po predmetu, analiza na nivou pojedinačnih sudova daje uvid u različit nivo rezultata rada sudija (i sudova) u okviru sistema opštinskih sudova. Koristimo strukturu sudskih predmeta/postupaka da procenimo razmere predmeta za koje se očekuje da budu rešeni na godišnjoj bazi u okviru svakog pojedinačnog suda. Ta procena zatim može da se uporedi sa stvarnim brojem rešenih predmeta svakog pojedinačnog suda. Rezultati predstavljaju očekivani broj rešenih predmeta za sudije u svakom sudu s obzirom na stvarnu distribuciju predmeta suda i obim njegovog rada. Upoređivanje tih procena sa stvarnim vrednostima za svaki sud daje procenu stepena u kojem sudije u određenom sudu rade po većoj ili manjoj stopi rešavanja predmeta od očekivane (s obzirom na veličinu suda i distribuciju predmeta). U Tabela 9 se identifikuje deset sudova kod kojih stvarna stopa procesuiranja predmeta po sudiji najviše prevazilazi očekivane nivoe i deset sudova kod kojih je broj rešenih predmeta po sudiji najniži u poređenju sa procenom iz modela. Ti rezultati ukazuju na potrebu za daljim ispitivanjem konkretnih lokalnih razloga što sudije u određenom sudskom ambijentu rade po stopama koje su iznad ili ispod procenjenih stopa rešavanja predmeta. Rezultati tih ocena mogu da dovedu do uvida koja je najdelotvornija struktura resursa i osoblja za podršku sudskim postupcima. To može da pomogne oko identifikovanja relativne delotvornosti razlika u radu sudova odnosno osoblja u unapređivanju delotvornog korišćenja oskudnih kadrovskih resursa u vidu samih sudija. Uvid koji daje ovo usmereno ispitivanje može da pruži repere najboljih praksi radi eventualnog kopiranja u različitim ambijentima uz poboljšanu sudsku delotvornost kao planirani ishod.

Tabela 9. Ekstremne vrednosti (autlajeri) broja rešenih predmeta po sudiji – Razlika između stvarnog broja rešenih predmeta po sudiji i stope rešavanja predmeta predviđene procenama iz modela (iznos iznad ili ispod očekivanog).

Opštinski sudovi sa najvećim brojem rešenih predmeta po sudiji		Opštinski sudovi sa najmanjim brojem rešenih predmeta po sudiji	
Naziv suda	Devijacija od očekivanog	Naziv suda	Devijacija od očekivanog
Opštinski sud u Vrbasu	1055	Opštinski sud u Senti	-442
Opštinski sud u Kanjiži	932	Opštinski sud u Vladičinom Hanu	-313
Opštinski sud u Nišu	697	Opštinski sud (Drugi) u Beogradu	-298
Opštinski sud u Odžacima	621	Opštinski sud u Jagodini	-293
Opštinski sud u Adi	454	Opštinski sud u Kragujevcu	-281
Opštinski sud u Kikindi	392	Opštinski sud u Titelu	-279
Opštinski sud in Velikoj Plani	353	Opštinski sud u Novoj Varoši	-273
Opštinski sud u Pirotu	318	Opštinski sud u Krupnju	-270
Opštinski sud u Velikom Gradištu	283	Opštinski sud u Subotici	-270
Opštinski sud u Valjevu	267	Opštinski sud u Kovačici	-258

3.6. Implikacije u pogledu politika

101. Resursi koje Srbija angažuje za pravosuđe – čak i posle nedavne krize – i dalje su znatni. Budući da su ukupna angažovana sredstva već adekvatna (pa čak i prilično velika po međunarodnim standardima) fokus treba da bude na poboljšanju efikasnosti i kvaliteta potrošnje radi boljih rezultata u pogledu usluga. Mreža sudova, veliki broj sudija (po stanovniku i po predmetu) i veće naknade za rad doprinose velikoj potrošnji u tom sektoru, ali tekuće spajanje sudova koje je dovelo do smanjenja broja sudija od 25 procenata treba da bude dobro ciljano kako bi se izbeglo pogoršanje rezultata rada u pogledu usluga.

102. Reforme su dobile na zamahu kako vezano za stalne pritiske sa strane javnih finansija tako i za napore da se poboljšaju rezultati pravosuđa i pružanje usluga. Pravosuđe Srbije se menja. Vlada je počela da ukрупnjava strukturu sudova i da radnu snagu u pravosuđu svodi na pravu meru u sklopu šire racionalizacije javnog sektora. To su teški poduhvati koji utiču praktično na sve aspekte organizacije.

103. Ovde prikazana analiza podržava aktuelne prioritete Vlade u reformi. S obzirom na već relativno veliko angažovanje sredstava za pravosuđe i fiskalno ograničen ambijent na srednji rok, fokus na efikasnost potrošnje je presudan. Analiza podataka o rashodima, broju osoblja, broju predmeta i rezultatima na nivou suda ilustruje nekoliko oblasti gde bi mogla da se poboljša efikasnost korišćenja resursa:

- **Efikasnost može da se poboljša ukрупnjavanjem mreže sudova koje se sada sprovodi.** Analiza pokazuje značajnu ekonomiju obima u radu sudova, ukazujući na to da su manji sudovi često manje efikasni, iziskujući veće troškove po predmetu. Stoga bi spajanje malih sudova poboljšalo efikasnost korišćenja resursa u pravosuđu. Konkretno, analiza sugerise da sudovi sa brojem predmeta manjim od 35000 (uz prosečnu distribuciju predmeta) prave značajno veće operativne troškove po predmetu i da bi spajanje ovih sudova poboljšalo rezultate. Međutim, spajanje na osnovu troškovnih faktora mora da ima u vidu moguće implikacije po druge pravosudne ciljeve.
- **Usklađivanje raspodele resursa u mreži sudova moglo bi potencijalno da značajno poveća efikasnost i poboljša ukupne rezultate u tom sektoru, posebno s obzirom na znatno smanjenje broja sudija.** Apsorbovanje smanjenja broja sudija za 25% bez ugrožavanja rezultata u pogledu usluga iziskivaće pažljivo određivanje ciljeva. Dodela resursa u mreži sudova nije potpuno usklađena sa tražnjom u pogledu predmeta (i brojem i strukturom predmeta), što dovodi do značajnih neuravnoteženosti resursa po predmetu (i finansijskih i ljudskih). Stoga pritisak tražnje u nekim sudovima prevazilazi njihov kapacitet procesuiranja predmeta, što dovodi do većih koeficijenata nerešenih/zaostalih predmeta uprkos tome što se (kod nekih predmeta) rešava veći broj predmeta po sudiji. Povezivanje dodele resursa sa tražnjom za uslugama i obezbeđenje adekvatnosti resursa u tim sudovima sa znatnim pritiskom tražnje trebalo bi da dovede do smanjenja broja zaostalih predmeta. U isto vreme, neki sudovi sa velikim operativnim troškovima po predmetu mogli bi da budu potencijalno u centru pažnje radi povećanja efikasnosti i uštede resursa. U praksi takvo ponovno usklađivanje može da iziskuje premeštanje sudija i drugog stručnog osoblja na sudske lokacije sa većim pritiscima tražnje. Kao alternativa tome, ono bi moglo da se osloni na prirodni odliv kadrova, pri čemu bi se nova radna mesta dodeljivala prioritetnim sudovima. Za ovaj drugi pristup, iako je možda izvodljiviji među državnim službenicima, biće potrebno više vremena i biće ograničen u smislu strateškog raspoređivanja sudskog osoblja.
- **Poboljšani sistemi za upravljanje informacijama i povećani analitički kapaciteti bi unapredili odlučivanje i planiranje resursa.** Ova preporuka, koja se ponavlja u sledećem poglavlju o upravljanju javnim finansijama, obuhvata ulaganja u prikupljanje, čuvanje i analizu informacija. Presudno su potrebni pouzdani i blagovremeni podaci i o radnom opterećenju i o strukturama troškova da bi se razvila metodologija ponderisanja predmeta kako bi se poboljšalo planiranje radnog opterećenja i resursa među sudskim lokacijama i među sudijama. Sistem izdvajanja resursa treba da pređe sa finansiranja postojećih struktura inputa (broja sudija i drugih zaposlenih) na raspodelu resursa koje je odraz različitog broja predmeta na sudskim lokacijama.

Polje 7. Poboljšanje efikasnosti sudova

Povećanje efikasnosti rada sudova ne znači samo smanjenje troškova procesuiranja predmeta već i smanjenje kašnjenja u procesuiranju predmeta i broja zaostalih predmeta koji prekoračuju razumne vremenske okvire bez žrtvovanja delotvornosti. Relativan tempo procesuiranja predmeta može da zavisi od lokalne pravne kulture, ali zavisi i od faktora kao što je usvajanje delotvornih operativnih sistema upravljanja i organizacionih i poslovnih procesa sudova.

Poboljšanje odnosno ažuriranje procesnih kodeksa odnosno pravila može imati uticaj na napore da se smanji broj zaostalih predmeta i kašnjenja i poboljšaju rezultati sudova.⁶⁴ Na primer, neke evropske zemlje su uvele ograničenja na prava žalbe u građanskopravnim predmetima koji uključuju mala novčana potraživanja.⁶⁵ One mogu i da nalože da medijaciju za potraživanja pre građanskopravne rasprave ili, kao što je učinjeno u Italiji, da povećaju broj kategorija predmeta koje može da vodi jedan sudija umesto sudskog veća od dvoje ili više sudija.⁶⁶

Metodi za povećanje efikasnosti sudova uključuju i uvođenje modernih upravljačkih pristupa radu sudova. Upravljanje spiskom predmeta pred sudom koje se ponekad naziva upravljanje tokom predmeta je skup tehnika koje potpomažu ranu sudsku kontrolu i aktivno i neprekidno sudsko upravljanje procesuiranjem predmeta da bi se izbegla ili smanjila kašnjenja.⁶⁷ Glavni zahtev je da napredovanje predmeta kontroliše sud, a ne advokati ili strane u sporu.⁶⁸ Za podržavanje ovih promena je često potreban novi zakonodavni okvir, kao i podrška i opredeljenost ključnih aktera (sudija, advokata, osoblja i drugih) na čije bi interese uticale te procesne promene.⁶⁹

Neki primeri tehnika vođenja predmeta koje se često uvode da bi se predmetima efikasno upravljalo obuhvataju:⁷⁰

- Utvrđivanje *jasnog plana koraka u procesuiranju predmeta, fiksnih datuma pojavljivanja pred sudom i ograničenja broja odlaganja ročišta* koja mogu da se koriste kao taktika odugovlačenja.
- *Pripremne sastanke i sastanke za izradu plana suđenja* radi smanjenja spornih pitanja i odvratanja od nepotrebnih predloga.
- *Zahteve za ranim obelodanjivanjem u pogledu podnošenja dokaza* da bi se obezbedilo da se dokazi ne zadržavaju kako bi se prouzrokovala kašnjenja ili iznudilo odlaganje suđenja.

⁶⁴ Heike Gramckow, „Can US-Type Court Management Approaches Work in Civil Law Systems? Experiences from the Balkans and Beyond”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2005..

⁶⁵ Gramckow 2005, 99.

⁶⁶ Sažet pregled „najboljih praksi“ u pogledu upravljanja vremenom kod sudskih postupaka, CEPEJ(2006)13.

⁶⁷ Mnoge od tih tehnika upravljanja predmetima su razvijene u Sjedinjenim Državama i prilagođene pojedinačnim sudskim ambijentima u drugim zemljama u meri u kojoj zadovoljavaju njihove potrebe. Videti Barry Walsh, „Fourteen Questions for Court Case Management Evaluators“, Session on Court Evaluation and Research, Court Quality Forum – Australiasian Institution of Judicial Administration, 23. septembar 2008, Nemačka, na primer, Holandija i Španija su proučavale informacije o upravljanju predmetima da bi poboljšale rad svojih sudova. Videti: Gramckow, 2005.

⁶⁸ Videti Thomas Church et al, „Justice Delayed: The Pace of Litigation in Urban Trial Courts Williamsburg, VA: National Center for State Courts“, 1978; Maureen Solomon, „Fundamental Issues in Caseflow Management”, u „*Handbook of Court Administration and Management*“, Public Administration and Public Policy 49, ed. Steven W. Hays and Cole Blease Graham, Jr, New York: Marcel Dekker, Inc, 1993; David C. Steelman, James E. McMillan and John C. Goerdt, „*Caseflow Management: The Heart of Court Management in the New Millennium*“, National Center for State Courts (Revised Edition), 2004.

⁶⁹ Heike Gramckow, „The Challenge of Making Courts More Efficient – Recent Experiences of the Western Balkans States,” *Law in Transition: Towards Better Courts*, EBRD, 2011.

⁷⁰ Videti Heike Gramckow and Valerie Nussenblatt, „*Planning for and Implementing Automated Case Management Systems in Court Reform Programs: A Practical Guide for World Bank Staff*“, World Bank, 2011. Videti i „the International Framework for Court Excellence”, 2008, time se iznosi da su pošteni, delotvorni i efikasni sudski postupci pokazatelji visokog kvaliteta sudova; CEPEJ, „*Compendium of ‘Best Practices’ on Time Management of Judicial Proceedings*“, CEPEJ(2006)13; i Steelman et al. 2004.

- Postupke *alternativnog rešavanja sporova (ARS)* i opcije ranog poravnanja koji mogu da smanje broj predmeta u sudovima.
- *Efikasnu podelu rada između sudija i sudskog osoblja* koja ograničava sporedne funkcije sudija.
- Postupak *diferenciranog upravljanja predmetima (differentiated case management - DCM)* obezbeđuje više koloseka za odluke po predmetima sa različitim procesnim zahtevima i rokovima zavisno od složenosti predmeta. DCM može da potencijalno skрати vreme procesuiranja predmeta i poveća produktivnost sudova omogućavanjem sudovima da procesuiraju više predmeta u kraćim vremenskim periodima.⁷¹

Uvođenje informacione tehnologije takođe može da u velikoj meri poveća efikasnost i brzinu sudskih postupaka.⁷² Napori u pogledu upravljanja predmetima i sakupljanja podataka ne iziskuju obavezno automatizaciju, posebno u sudovima koji nemaju veliki broj predmeta. Međutim, automatizovani sistemi mogu da značajno poboljšaju brzinu, pouzdanost, praćenje i evidentiranje postupaka po predmetima, što može da dovede do boljih kapaciteta u pogledu izveštavanja i analize radi usmeravanja upravljanja predmetima.⁷³ Sposobnost da se sačini statistika broja predmeta i izveštaji o upravljanju predmetima, kao i praćenje toka predmeta, doprinose delotvornom praćenju rezultata rada. Sudovi treba ne samo da prepoznaju kašnjenje, već i da utvrde u kom trenutku u postupku će se ono najverovatnije dogoditi. Redovno sakupljeni statistički podaci mogu da pokažu uska grla i kašnjenja predmeta i da obaveste sudije o potrebnim modifikacijama resursa i postupka.⁷⁴

⁷¹ Videti Jacoby, Joan E., Heike P. Gramckow, and Edward C. Ratledge, „*An Evaluation of the Expedited Drug Case Management Program*“, Report Grant No.89-DD-CX-0057. Washington, DC: National Institute of Justice, 1992.

⁷² Lawrence Webster, „*Automating Court Systems*“, National Center for State Courts, Williamsburg, VA, 1996.

⁷³ Gramckow and Nussenblatt 2011.

⁷⁴ *Ibid.*

Poglavlje 4. Finansijsko upravljanje

4.1. Ključni nalazi i preporuke

104. U ovom poglavlju se daje analiza sposobnosti za finansijsko upravljanje u pravosuđu. Svrha analize je da se sagledaju mogućnosti za jačanje sistema i procedura koji se koriste za planiranje i korišćenje budžetskih resursa za delotvorno i efikasno pružanje usluga u pravosuđu, uz istovremeno staranje da se finansijske odluke donose u funkciji upravljačkih potreba i prioriteta u pravosuđu. Uprkos nedavnim inicijativama, u upravljanju javnim finansijama u Srbiji ima prostora za poboljšanje na nivou države i sistema u celini. Ovo poglavlje, uključujući i preporuke iznete u daljem tekstu, fokusira se na aktivnosti koje mogu da se preduzmu na nivou pravosuđa i Ministarstva pravde.

Polje 8: Ključni nalazi i preporuke

Pravni i regulatorni okvir

Ključni nalazi

Pravni i regulatorni okvir za upravljanje javnim finansijama se menja. Promene u zakonu o budžetu, zajedno sa predviđenim prenosom nadležnosti za finansijsko upravljanje za većinu sudova i tužilaštava na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca će predstavljati značajne pritiske na kapacitet za upravljanje javnim finansijama u pravosuđu. Potrebno je obezbediti da se ti prenosi nadležnosti adekvatno isplaniraju i izvrše.

Ključne preporuke – kratkoročne

Izraditi plan prenosa nadležnosti za finansijsko upravljanje na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca uključujući detaljnu procenu potreba za osobljem.

Izrada budžeta

Ključni nalazi

Kao i kod drugih sektora, planiranje budžeta pravosuđa je uglevnom inkrementalno, slabeći strateško usklađivanje resursa sa tekućim potrebama. Finansijsko odeljenje Ministarstva pravde je tradicionalno u velikoj meri pribegavalo tehnikama inkrementalnog budžetiranja u sagledavanju budućih potreba za resursima, primenjujući istorijske podatke o budžetu kao osnovu uz dodavanje priraštajnih iznosa za svaki novi budžetski period. Kao rezultat toga, budžetska izdvajanja odražavaju (bar donekle) organizacionu istoriju pre nego tekuće potrebe. Poželjno je redefinisati postupak dodele resursa da bi se povećala efikasnost, da bi se resursi usmerili ka tačkama sa najvećim pritiskom tražnje i da bi se sistematičnije reagovalo na tekuće potrebe i tražnju za uslugama, kao što je razmatrano u Poglavlju 3.

Ključne preporuke – kratkoročne

- Uskladiti novu sistematizaciju finansijskih odeljenja u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca sa zahtevima više strateške finansijske funkcije koja povezuje planiranje budžeta sa strategijom pravosuđa u srednjoročnoj perspektivi i integriše kapitalne i tekuće budžete.
- Prilagoditi opise radnih mesta i zahteve u pogledu kvalifikacija za administrativno osoblje da bi se uključile karakteristike analitičara budžeta.
- Obezbediti obuku iz budžetske analize i finansijskog upravljanja – postarati se da pravosuđe ima kapacitet da upravlja finansijskom funkcijom kada im se ona prenese za planiranje budžeta i izvršenje i kontrolu budžeta.
- Poboljšati upravljanje informacijama i podacima, uključujući izradu baze podataka o broju predmeta, broju osoblja i troškovima u mreži sudova (videti prethodno poglavlje).
- Periodično kontrolisati radno opterećenje i potrošnju resursa u mreži sudova radi sagledavanja povećanja efikasnosti.

- Unaprediti pripremu, izbor projekata i upravljanje projektima, naročito s obzirom na loše korišćenje kapitalnog budžeta.
- Izraditi strategiju ulaganja u informacionu i komunikacionu tehnologiju da bi se obezbedilo da se sagledaju i realizuju šire potrebe sudova i tužilaštava u pogledu informacija i komunikacija.
- Tražiti da kapitalni zahtevi konkretno naznače implikacije po povećanja ili smanjenja operativnih resursa

Ključne preporuke – srednjoročne

- Koristiti naprednije instrumente za planiranje resursa uključujući pondere predmeta.
- Sačiniti registar fizičkih sredstava radi obezbeđivanja osnove za procenu potreba za investiranjem. U bazi podataka treba da se klasifikuju različite kategorije sredstava (objekti, nameštaj, računari, vozila, itd), starost sredstava, nabavna cena (ukoliko je dostupna) i stanje (dobro/loše).
- Tražiti da svaki korisnik budžeta ustanovi popis kapitalnih sredstava i podnese petogodišnji plan kapitalnih sredstava sa listom projekata u pripremi.
- Treba uvesti postupak procene projekata radi kvalitetnog osmišljavanja projekata i spremnosti za realizaciju.

Ključne preporuke – dugoročne

- Preći na programsko planiranje budžeta, uključujući redovno praćenje rezultata rada.

Izvršenje budžeta

Ključni nalazi

- Uprkos poboljšanjima u izvršenju budžeta, i dalje postoje velike slabosti. Iz perspektive budžetskih korisnika, najvažniji nedostaci se odnose na upravljanje gotovinom i slabe interne kontrole. Na upravljanje gotovinom, naročito u sadašnjem, veoma promenljivom i neizvesnom fiskalnom ambijentu, veoma je uticala dostupnost gotovine, a ne potrebe za gotovinom. To se vidi kroz sve veće zaostale dugove za operativne troškove. Interne kontrole su oslabljene planiranim prenosom funkcija kontrole jedinicama potrošnje u odsustvu jasnih definicija postupaka kontrole na nivou indirektnih budžetskih korisnika.
- Postoje značajne razlike u upravljanju gotovinom i internim kontrolama kod direktnih i indirektnih budžetskih korisnika. Interne kontrole su oslabljene poveravanjem funkcija kontrole jedinicama potrošnje u odsustvu jasnih definicija postupaka kontrole, naročito kod indirektnih korisnika budžeta.

Ključne preporuke – kratkoročne

- Uvesti informacioni sistem za finansijsko upravljanje (FMIS) kod indirektnih korisnika budžeta (podršku u tome pruža Projekat podele vlasti USAID-a).
- Preispitati aktuelni aranžman za upravljanje prihodima od sudskih такси radi prelaska na objedinjene aprocijacije za sve rashode pravosuđa.
- Izraditi propise i procedure interne kontrole za indirektnu budžetske korisnike.
- Obučiti indirektnu budžetske korisnike u oblasti interne kontrole.
- Raditi sa Ministarstvom finansija na jednokratnom izmirivanju postojećih zaostalih dugova.
- Poboljšati finansijsko planiranje i planiranje gotovine putem ciljanog programa obuke za indirektnu budžetske korisnike da bi se omogućilo usklađivanje sa prerađenim postupcima za izvršenje budžeta. Angažovati službu interne kontrole Ministarstva pravde (odnosno Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca posle prenosa nadležnosti) radi revizije i davanja saveta u pogledu primene internih kontrola kod indirektnih budžetskih korisnika.

Interna i eksterna revizija

Ključni nalazi

- Funkcija revizije se restrukturira i ne postoji kredibilna interna i eksterna revizija. Kod nekih direktnih budžetskih korisnika Državna revizorska institucija nije vršila revizije. Postoje indikacije da se, kada se pronađu neregularnosti, prihvataju objašnjenja da je to bilo neophodno. Retke su revizije osnovnih sudova

od strane internog revizora Ministarstva pravde.

- Slabosti funkcije revizije se javljaju u celoj državi. Mnoge od identifikovanih slabosti iziskuju reakciju na nivou sistema, uključujući prečišćen regulatorni i institucionalni okvir sa jasno definisanim standardima interne revizije i osnivanjem savremenih tela za internu reviziju u celoj državi.

Ključne preporuke – srednjoročne

- Povećati kapacitet osoblja u grupi za internu reviziju Ministarstva pravde (odnosno Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca posle prenosa nadležnosti) da bi se proširio obuhvat revizije za oba sistema i da bi se vršile revizije usklađenosti svih budžetskih korisnika bar jednom u dve godine. Ustanoviti standardizovane postupke za izbor revizija i planove revizije koji su u skladu sa kapacitetom i fiskalnim značajem jedinice potrošnje.
- Obučiti i sertifikovati interne revizore u skladu sa programom za obuku i sertifikaciju na nivou države koji sprovodi Odsek za harmonizaciju interne revizije Ministarstva finansija.

4.2. Pravni i regulatorni okvir

Sadašnje stanje

105. Nalaženje prave ravnoteže između nezavisnosti pravosuđa i njegove finansijske odgovornosti za korišćenje javnih resursa je ključni izazov u osmišljavanju odgovarajućeg pravnog okvira za upravljanje javnim finansijama u pravosuđu. Finansijska odgovornost iziskuje da se nezavisnost sudstva ostvaruje razborito i da se obezbedi opravdanje za način na koji se izvršavaju odobrene budžetske aroprijacije za pravosuđe. Odražavajući ravnotežu između ta dva principa, pravni i regulatorni okvir za upravljanje javnim finansijama u pravosuđu treba da se rukovodi opštim zakonima o upravljanju javnim finansijama, kao i odredbama na kojima se bazira podela vlasti.

106. U ovom pogledu ne postoji jedna najbolja praksa i zemlje su usvojile veoma različite sisteme kojim se odražava taj kompromis (videti donje polje). U Srbiji, Strategija reforme pravosuđa navodi da „napore treba usmeriti na uvođenje sudskog budžeta koji bi imao relativnu autonomiju u okviru državnog budžeta i stabilne izvore finansiranja (sudske takse, itd)⁷⁵. U istom duhu član 41. Zakona o budžetskom sistemu takođe propisuje da se „aproprijacije ne mogu prenositi između sudske, izvršne i zakonodavne vlasti“. Mada se primenjuju ovi konkretni zakonski uslovi, na ukupno finansijsko upravljanje u okviru pravosuđa utiče ukupan pravni i operativni okvir za upravljanje javnim finansijama.

Polje 9. Izrada budžeta u pravosuđu – Međunarodne prakse

Rusija: Izvršna vlast priprema sudski budžet u sklopu nacrta zakona o saveznom budžetu u saradnji sa predsednicima Ustavnog suda, Vrhovnog suda, Vrhovnog arbitražnog suda, rukovodiocem Odeljenja za pravosuđe u sastavu Vrhovnog suda i Saveta sudija. Ukoliko ima neslaganja, Vlada prilaže predloge odgovarajućih sudova, kao i predloge Odeljenja za pravosuđe u sastavu Vrhovnog suda i Saveta sudija nacrtu zakona o saveznom budžetu zajedno sa svojom odlukom. Predstavnici Ustavnog suda, Vrhovnog suda, Vrhovnog arbitražnog suda, Saveta sudija i rukovodilac Odeljenja za pravosuđe mogu da učestvuju u raspravama o saveznom budžetu na sednici Savezne skupštine. Sva smanjenja finansiranja sudova za tekuću godinu ili sledeću fiskalnu godinu mogu da se vrše samo uz saglasnost Sveruskog kongresa sudija ili Saveta sudija.

Bugarska: Vrhovni savet sudstva sačinjava nacrt godišnjeg budžeta koji se podnosi Savetu ministara radi ugrađivanja u nacrt Zakona o državnom budžetu. Savet ministara uz izveštaj o izvršenju republičkog budžeta podnosi Skupštini izveštaj o izvršenju budžeta za pravosuđe koji predlaže Vrhovni savet sudstva, uz detaljna objašnjenja. Savet ministara nema pravo da menja budžet već samo da da mišljenje o njemu kada dođe pred

⁷⁵ Projekat: Strategija reforme pravosuđa u Srbiji, 2003.

Skupštinu.

Kalifornija (SAD): Savet sudstva određuje budžetsku politiku za sudove u skladu sa državnim zahtevima i standardima radnog opterećenja i rezultata rada. Administrativna kancelarija sudova (AOC) analizira zahteve sudova, sravnjuje ih sa programskim zahtevima i preporučuje iznose Savetu. Probni sudski budžet se podnosi kao integrisani budžet; zahtevi se podnose guverneru i zakonodavnoj vlasti na osnovu programa (npr. tumači), a ne za pojedinačne sudove. Savet i AOC zastupaju pravosuđe pred vladom i zakonodavnom vlašću. Savet sudstva ima ovlašćenje da raspoređuje i preusmerava sredstva.

Estonija: Savet sudske uprave (CAC) daje prethodno mišljenje o principima formiranja i izmene godišnjih budžeta sudova. Ministarstvo pravde odobrava budžete za prvostepene i drugostepene sudove u roku od 2 nedelje od usvajanja državnog budžeta, uzimajući u obzir to mišljenje. Tokom godine, Ministarstvo pravde može da izmeni budžet nekog suda posle razmatranja mišljenja predsednika suda i u skladu sa principima koje je formulisao CAC. Za prvostepene i drugostepene sudove nacrt budžeta priprema okružni tužilac i podnosi ga Ministarstvu pravde uz prethodnu saglasnost odgovarajućeg predsednika suda. Sud kao celina daje preporuke predsedniku suda u vezi sa pripremom nacrta budžeta i korišćenjem budžetskih sredstava. Tokom godine, Ministarstvo pravde može da izmeni budžet nekog suda posle razmatranja mišljenja predsednika suda i u skladu sa principima koje je formulisao CAC.

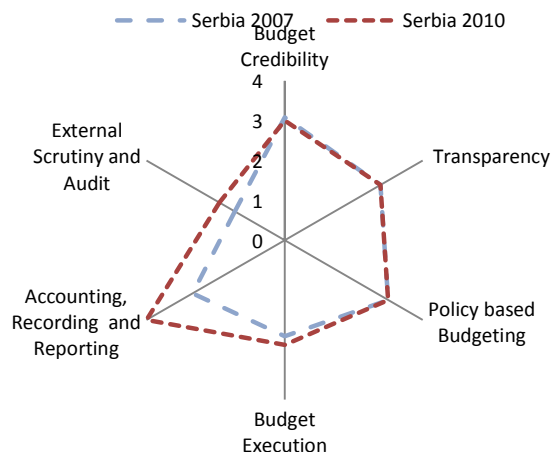
107. Zakonodavna osnova za upravljanje javnim finansijama u Srbiji uspostavljena je 2002. godine. U 2002. godini je inicirana značajna reforma javnih finansija usvajanjem Zakona o budžetskom sistemu, odgovarajućih podzakonskih akata i propisa⁷⁶ i Zakona o javnim nabavkama. Zakon o budžetskom sistemu propisuje uloge i nadležnosti Ministarstva finansija, direktnih budžetskih korisnika, Skupštine i Državne revizorske institucije⁷⁷ u budžetskom postupku. Njime se ustanovljava osnovna klasifikacija računa i postupci za planiranje, izvršenje, upravljanje gotovinom, internu kontrolu i reviziju budžeta. Taj okvir je izmenjen i dopunjen 2006. godine, pa opet 2009. godine. Izmene i dopune iz 2009. godine uključuju zahteve u pogledu srednjoročnog okvira za rashode i javne investicije, trogodišnju budžetsku perspektivu i obelodanjivanje ključnih fiskalnih rizika. Zakon o budžetu je dopunjen dodatnim specijalizovanim propisima koji obuhvataju dug, nabavku i eksterne revizije. Posebnim propisima su postavljeni i etički standardi za ponašanje državnih službenika i osnovana Agencija za borbu protiv korupcije.

108. Ukupni rezultati upravljanja javnim finansijama u Srbiji je izrazito poboljšani i dobro stoje u poređenju sa zemljama u regionu i sa sličnim nivoom dohotka. Pored izmena i dopuna pravnog okvira, operativni rezultati upravljanja javnim finansijama su se popravili sa realizacijom Integrisanog sistema za finansijsko upravljanje (IFMS), što se ogleda u znatno poboljšanim ocenama računovodstva i izveštavanja u Izveštaju o oceni javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA) za 2010. godinu. PEFA ocene Srbije su dobre u poređenju sa zemljama u regionu i sa sličnim nivoom prihoda (videti Sliku 27).

⁷⁶ O finansijskom upravljanju i internoj kontroli videti „Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru“ (avgust 2007) i „Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru“ (septembar 2007). Postupci koji obuhvataju aproprijacije, izvršenje budžeta, raspoređivanje sredstava (kvote) i transfere su sadržani u „Priručniku za sistem upravljanja javnim finansijama“ (januar 2008).

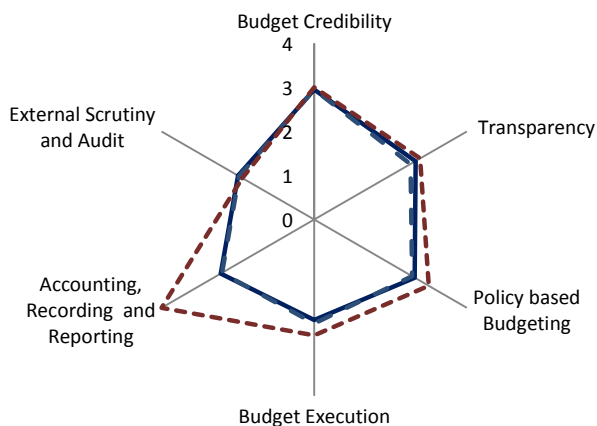
⁷⁷ Državna revizorska institucija je osnovana novembra 2005. godine sa namerom da bude u stanju da započne sa radom šest meseci po usvajanju zakonodavstva kojim se to odobrava. U praksi je stvarno počela da radi 2009. godine, a prvi Izveštaj o reviziji državnog budžeta je podnet Narodnoj skupštini krajem 2010. godine za budžet za 2008. godinu.

Slika 27. PEFA ocene Srbije u međunarodnom poređenju.



Srbija 2007. / Srbija 2010.
 Kredibilitet budžeta
 Eksterni nadzor i revizija / Transparentnost
 Računovodstvo, evidentiranje i izveštavanje / Budžetiranje na bazi politike
 Izvršenje budžeta

— Europe Central Asia — UMIC - - - Serbia 2010



Evropa, centralna Azija / UMIC – Zemlje sa višim srednjim dohotkom / Srbija 2010.

Kredibilitet budžeta
 Eksterni nadzor i revizija / Transparentnost
 Računovodstvo, evidentiranje i izveštavanje / Budžetiranje na bazi politike
 Izvršenje budžeta

Izvor: Republika Srbija, Ocena javnih rashoda i finansijske odgovornosti, Izveštaj o rezultatima upravljanja javnim finansijama, novembar 2010, dostupan na adresi <http://www.mfin.gov.rs/>

Napomena: 1) Okvir za ocenu javnih rashoda i finansijske odgovornosti je sveobuhvatan instrument za ocenjivanje na bazi indikatora kojim se ocenjuju rezultati upravljanja javnim finansijama. Sastoji se od 33 indikatora u 6 dimenzija rezultata.

2) Prosek za Evropu i centralnu Aziju uključuje 14 zemalja regiona Evrope i centralne Azije za koje su bili dostupni podaci.

3) Zemlje UMIC grupe obuhvataju 17 zemalja širom sveta sa dohotkom po glavi stanovnika između 3.706 i 11.455 USD:

109. U okviru pravosuđa, finansijsko upravljanje je ugrađeno u ukupnu institucionalnu strukturu sektora. Osnovni institucionalni okvir za pravosuđe je ustanovljen u Ustavu. Zakonom o uređenju sudova, koji je usvojen 2008. godine, ustanovljeni su Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Institucionalna složenost sektora se ogleda u velikom broju direktnih i indirektnih budžetskih korisnika uključujući 7 direktnih budžetskih korisnika, 125 sudova i 64 tužilaštva (videti donje polje).

Polje 10. Budžetski korisnici u pravosuđu

Direktni budžetski korisnici (DBK) primaju aproprijacije po linijskim stavkama direktno iz budžeta koji je odobrila Narodna skupština. U pravosuđu, oni uključuju:

- Ministarstvo pravde,
- Vrhovni kasacioni sud,
- Privredni apelacioni sud,
- Republičko tužilaštvo,
- Javno tužilaštvo za organizovani kriminal,
- Javno tužilaštvo za ratne zločine i
- Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca

Indirektni budžetski korisnici trenutno primaju svoje budžetske raspodele od Ministarstva pravde. Planirano je da se ta nadležnost prenese na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca do septembra 2011. godine. Indirektni budžetski korisnici (IBK) u pravosuđu su:

- Apelacioni sudovi /Apelaciono javno tužilaštvo,
- Viši sudovi / Više javno tužilaštvo,
- Osnovni sudovi / Osnovno javno tužilaštvo,
- Privredni sudovi,
- Viši prekršajni sudovi i
- Prekršajni sudovi.

110. Jačanje institucionalne nezavisnosti pravosuđa, sveobuhvatni faktor napretka institucionalne reforme u sektoru, manifestuje se u opisu uloga i nadležnosti u pogledu finansijskog upravljanja. Nacionalna strategija reforme pravosuđa iz 2006. podvlači važnost nezavisnosti pravosuđa u budžetskim pitanjima koja je potrebna da bi se obezbedilo nezavisno odlučivanje u pravosuđu (Polje 11). Mada su sudovi i tužilaštva indirektni budžetski korisnici koji se finansiraju preko budžetske aproprijacije Ministarstvu pravde, strategija reforme iziskuje da se 2011. godine izvrši prenos nadležnosti za sačinjavanje budžeta sudova i tužilaštava sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Taj prenos će u početku isključivati nadležnost za kapitalno budžetiranje. Prenos ovih nadležnosti će iziskivati prethodan razvoj kapaciteta za finansijsko upravljanje u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca uključujući i premeštanje izvesnog broja osoblja koje se bavi finansijskim upravljanjem koje je trenutno zaposleno u Ministarstvu pravde.

Polje 11. Nacionalna strategija reforme pravosuđa iz 2006. godine o budžetskoj nezavisnosti

“Vizija za novo pravosuđe: Postizanje nezavisnosti sudstva podrazumeva i uvođenje nezavisnog sudskog budžeta, ali tek po uspostavljanju infrastrukture i kapaciteta za adekvatno planiranje i delotvorno finansijsko upravljanje u okviru pravosuđa. Dok se ne uspostave puni kapaciteti za nezavisno finansijsko upravljanje, prelazni budžetski model u kome će Visoki savet sudstva dostavljati integrisani sudski budžet Ministarstvu pravde, i u kome će se unaprediti konsultativni proces sa predstavnicima pravosuđa, predstavljaće prelazno rešenje i

pripremu za buduće izazove. U prelaznom modelu Ministarstvo pravde će i dalje predstavljati pravosuđe u pregovorima sa Ministarstvom finansija dok budžetska ovlašćenja ne budu u potpunosti preneti na pravosuđe u 2011. godini, i dok Visoki savet sudstva ne bude osposobljen i ovlašćen da utvrđuje, odobrava i raspodeljuje budžet za pravosudni sistem, zajedno sa Trezorom Republike i Ministarstvom finansija. Amministrativna kancelarija će imati značajnu ulogu u podršci Visokom savetu sudstva u preuzimanju ovog obimnog posla, a Zakonom o budžetu Republike Srbije Skupština će konačno odobravati nezavisni sudski budžet na osnovu potreba i mogućnosti. Država će se postarati da obezbedi da sudije imaju sva sredstva neophodna za pravilno obavljanje njihovih dužnosti, a plate i materijalni položaj sudija će se u najkraćem mogućem roku utvrđivati tako da omoguće zaštitu sudija od bilo kakvih pritisaka na odlučivanje”.

Izvor: Nacionalna strategija reforme pravosuđa, Republika Srbija, Ministarstvo pravde, 2006. godine

Preporuke

111. Pravni i regulatorni okvir Srbije za upravljanje javnim finansijama je dobro ustanovljen, ali je oslabljen napredak u pravcu njegovog sprovođenja. Promene u zakonu o budžetu će predstavljati značajne pritiske na kapacitet za upravljanje javnim finansijama u pravosuđu zajedno sa predviđenim prenosom nadležnosti za finansijsko upravljanje za većinu sudova i tužilaštava na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Zbog toga je potrebno obezbediti da se ti prenosi nadležnosti adekvatno isplaniraju i izvrše.

112. Kratkoročno, treba izraditi plan prenosa nadležnosti za finansijsko upravljanje na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca uključujući detaljnu procenu potreba za osobljem.

4.3. Izrada budžeta – Jačanje resursa za strateško planiranje u pravosuđu

Trenutno stanje

113. Srbija ima dobro definisan postupak pripreme budžeta. U prerađenom Zakonu o budžetskom sistemu su tokom 2009. godine usvojeni korigovani budžetski kalendar i nove procedure, a 2010. godine su dodatno izmenjeni i dopunjeni da bi se ugradile odredbe za jačanje fiskalne odgovornosti. Sačinjavanje budžeta je repetitivan proces između Ministarstva finansija, primarnih nosilaca budžeta i skupštine koji kombinuje elemente „od vrha nadole“ i „od dna nagore“. Dodatak 4 sadrži tabelu sa kalendarom budžeta Srbije.

114. Odražavajući nedavne regulatorne promene, postupak pripreme budžeta za 2012. godinu će započeti pripremom prioriteta za finansiranje od strane direktnih budžetskih korisnika, za koje se formalno zahteva da obuhvate trogodišnji period i da budu podneti Ministarstvu finansija do 15. marta 2011. godine.⁷⁸ Zahteva se da se u predlozima označe osnovne potrebe za finansiranjem da bi se nastavile postojeće aktivnosti i nove inicijative u srednjoročnim planovima budžeta i da postupak pregovora oko budžeta uključi bilateralnu diskusiju o tome koje su prihvatljive nove inicijative u okviru dodeljenog maksimuma za ukupno finansiranje.

⁷⁸ Indirektni budžetski korisnici (IBK) podnose i trogodišnje procene prihoda i rashoda u svom budžetskom predlogu, ali oni nisu deo postupka određivanja prioriteta.

115. Na osnovu ovih predloga Ministarstvo finansija priprema Izveštaj o fiskalnoj strategiji. U izveštaju o fiskalnoj strategiji se označavaju širi prioriteti Vlade i stavljaju u kontekst makrofiskalnog okvira, utvrđujući okvir resursa za predstojeću fiskalnu godinu.

116. Pošto novoosnovani Fiskalni savet i skupština pregledaju fiskalnu strategiju i pošto je Vlada usvoji, Ministarstvo finansija izdaje budžetske instrukcije direktnim korisnicima 1. avgusta. Budžetske instrukcije utvrđuju maksimume za svakog od primarnih nosilaca budžeta u okviru kojih oni pripremaju detaljne predloge budžeta do 15. septembra. Ministarstvo finansija pregleda te predloge i priprema ažuriranu fiskalnu strategiju koja se opet podnosi Skupštini na uvid. Slično tome se priprema predlog zakona o budžetu i 1. novembra podnosi skupštini. Skupština zatim razmatra predlog budžeta i usvaja ga 15. decembra prethodne fiskalne godine.

117. U okviru pravosuđa je sada Ministarstvo pravde nadležno za objedinjavanje zahteva za budžetskim sredstvima pojedinačnih sudova i tužilaštava, dok direktni budžetski korisnici podnose posebne zahteve za budžetskim sredstvima. Primarno učešće sektorskih ministarstava tokom postupka pripreme budžeta je tokom perioda od 15. februara do 15. marta, kada se utvrđuju prioriteti sektora i tokom perioda od 1. avgusta do 15. septembra kada se formulišu detaljni zahtevi za budžetskim sredstvima. Radi pripreme detaljnih zahteva za budžetskim sredstvima Ministarstvo pravde traži zahteve za budžetskim sredstvima od svih indirektnih budžetskih korisnika – osnovnih, viših i privrednih sudova i tužilaštava.⁷⁹ Ministarstvo finansija ne vrši direktan pregled ili kontrolu izrade budžeta nad pojedinačnim indirektnim korisnicima budžeta već utvrđuje maksimume za ukupne rashode svih indirektnih pravosudnih tela određene vrste i po svakoj ekonomskoj stavci. Na primer, Ministarstvo finansija određuje maksimum za putne troškove koji treba da se raspodeli po svim osnovnim sudovima. Ministarstvo pravde zatim raspodeljuje iznose pojedinačnim sudovima i tužilaštvima. U okviru tih parametara rukovodilac računovodstvenog odeljenja u Ministarstvu pravde i predsednik suda ili glavni tužilac pripremaju predloge budžeta. Zahtevi se dodatno dele na tekuću potrošnju (u okviru ukupnih maksimalnih iznosa) i na ono što odražava zahteve za povećanom potrošnjom (inkrementalne zahteve). U poseban zahtev se uključuju kapitalni rashodi. Ministarstvo pravde zadržava pravo da koriguje zahteve za potrošnjom na osnovu strukture troškova i istorijskih izdvajanja da bi ih uklopilo u ukupan maksimum rashoda koji je dogovoren sa Ministarstvom finansija.

118. Sistematizovan broj radnih mesta, primarni faktor porasta troškova u potrošnji pravosuđa, utvrđuje se izvan budžetskog postupka, u velikoj meri na osnovu istorijskih nivoa broja osoblja. Opšte ponovno imenovanje sudija 2010. godine je značajno smanjilo broj sudija i pojačava potrebu da se broj osoblja prilagodi lokalnim potrebama da bi se poboljšala efikasnost sa kojom se angažuju kadrovski resursi. Broj osoblja je najpresudniji element u delotvornom pružanju usluga, a na fond zarada otpadaju tri četvrtine budžeta za Ministarstvo pravde, sudove i tužilaštva. Sudovi i tužilaštva mogu da predlože promene planova broja osoblja kao inkrementalnu promenu da bi izmenili postojeći raspored osoblja. Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija vrše kontrolu broja, posla i zarada osoblja preko „sistematizacija“ (odobrenih radnih mesta) za svaki sud ili tužilaštvo u postupku odvojenom od budžetskog postupka. Te sistematizacije čine osnovu za planiranje fonda zarada za zahtev za budžetskim sredstvima. Međutim, u odsustvu adekvatnih podataka o ponderisanim brojevima predmeta teško je racionalno planiranje radne snage i norme za broj osoblja su bar u prošlosti u velikoj meri odražavale prethodno postojeće strukture.

⁷⁹ Tok prenošenja zahteva za budžetskim sredstvima sledi hijerarhiju sudskog sistema (viši sudovi primaju predlog budžeta osnovnih sudova u okviru svoje geografske teritorije). Međutim, viši sudovi i tužilaštva ne pregledaju niti modifikuju te predloge već ih prosto sve zajedno prosleđuju Ministarstvu pravde.

119. Programiranje kapitalnih rashoda se odvija po zasebnim procedurama, slabeći koordinaciju između tekućih i kapitalnih rashoda. Na kapitalnu potrošnju otpada oko 7% potrošnje pravosuđa, prvenstveno za objekte i izgradnju i za mašine i opremu, uključujući motorna vozila, sigurnosnu opremu (skeneri, kamere, itd), uniforme za čuvare i IT opremu.⁸⁰ Planiranje kapitalne potrošnje je samo po sebi složenije od tekuće potrošnje. Kapitalna potrošnja je diskreciona, često uključuje višegodišnju realizaciju i složene i glomazne nabavke. U Ministarstvu pravde postoji zasebna jedinica sa osobljem od šest članova specijalizovanih za investicije (Odsek za investicije). To je otežalo koordinaciju između kapitalnih rashoda i tekuće potrošnje, a razmatranje implikacija novih investicija na tekuće troškove je sve nepraktičnije (npr. troškovi održavanja i servisiranja za nove IT sisteme). Problemi vezani za podelu budžetskog postupka će verovatno da se intenziviraju sa prenosom funkcija tekućeg budžetiranja na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca.

120. Razvijen je strateški okvir za investicije u objekte. S obzirom na oskudnost dostupnog kapitalnog finansiranja i urgentne potrebe za investiranjem u pravosuđe, veoma je važno klasifikovanje kapitalnih projekata po prioritetu. Sugerisano je da neadekvatni objekti predstavljaju ozbiljno ograničenje u sudskom sistemu.⁸¹ Nacionalni investicioni plan RS i Nacionalna strategija reforme pravosuđa obezbeđuju okvir za strateško određivanje prioriteta u razvoju i izboru kapitalnih projekata u pravosuđu. Godine 2010. je po prvi put izrađen višegodišnji plan kapitalne rekonstrukcije objekata koji obuhvata period od 2010. do zaključno sa 2013. godinom.

121. Međutim nije bilo sistematske analize potreba za kapitalnim investicijama i ne postoji sveobuhvatan popis imovine u pravosuđu. Nedostaje i sveobuhvatna strategija za usklađivanje ulaganja u informacionu i telekomunikacionu tehnologiju sa ciljevima organizacije. Planiranje IT potreba za pravosuđe je u delokrugu pomoćnika ministra pravde. Međutim, Odsek za operacije i tehnologije je trenutno veoma posvećena uvođenju urgentno potrebnog sistema za upravljanje predmetima/dokumenatima na nivou države, uključujući ugradnju električnih sistema u objekte sudova da bi mogli da prihvate IT hardver.⁸² Osim za sistem za upravljanje predmetima/dokumenatima, izgleda da ne postoji sveobuhvatno planiranje tehnologije. Dodatne tehnološke potrebe obuhvataju upravljanje finansijskim informacijama i planiranje radne snage. Od ključne važnosti je sveobuhvatna procena potreba za informacijama i komunikacijama. Prvi korak u tom pogledu bi bio da se preduzme sveobuhvatna procena tehnologije u okviru svakog budžetskog korisnika i u sistemu u celini. To treba da uključi popis svih postupaka i opreme vezanih za tehnologiju, sagledavanje stanja celokupnog hardvera i softvera i pravljenje višegodišnje procene potreba koja se svake godine inovira i višegodišnjeg plana tehnologije. Rezultati te procene i plana tehnologije treba da se ugrade u godišnji i srednjoročni postupak planiranja budžeta u Ministarstvu pravde, Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca.

122. Osim toga, funkcija kapitalnog planiranja je slabo razvijena u administraciji sudova i tužilaštava. Tim iz Odeljenja za kapitalne investicije je obavio terenske obilaske svih sudova u Srbiji. Ti obilasci ukazuju na to da u principu pojedinačni sudovi prilično dobro sagledavaju svoje veće kapitalne potrebe. Međutim, te potrebe za kapitalnom rekonstrukcijom i održavanjem često se izostavljaju iz zahteva za budžetskim sredstvima i plana kapitalnih investicija. Pojedinačni sudovi i tužilaštva – čak i oni koji vrše značajna kapitalna ulaganja – nemaju organizacione jedinice posebno nadležne za planiranje

⁸⁰ Sredstva za rekonstrukciju pravosudnih objekata i informacionu tehnologiju dolaze prvenstveno od Evropske investicione banke, iz sredstava iz Norveške i Španije kojima upravlja Međunarodna grupa za upravljanje i prethodno iz sredstava Nacionalnog investicionog plana. Pokušaji da se obezbedi finansiranje iz Nacionalnog investicionog plana su suspendovani 2009. godine usled zaostajanja u pogledu dostupnosti odobrenih sredstava i opterećujućih zahteva u pogledu svakodnevnog izveštavanja.

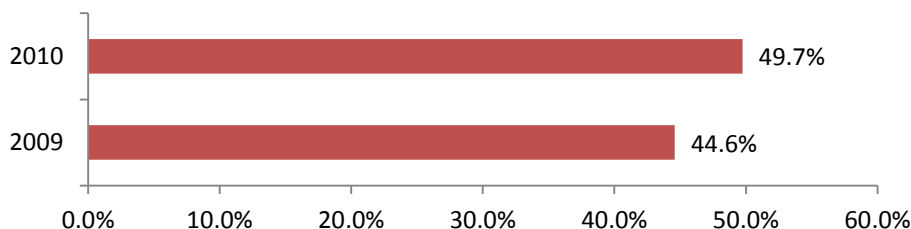
⁸¹ Agencija Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj (USAID), Projekat podele vlasti, Beograd.

⁸² Sredstva za ovaj sistem su obezbeđena delimično putem donacije od 3,6 miliona USD od Norveške i Španije koja je uključila sredstva za opremu, finansiranja i tehničke pomoći privrednim sudovima preko USAID-a, kao i resursa za izgradnju kapaciteta preko Multidonatorskog fonda za podršku pravosuđu.

kapitalnih rekonstrukcija ili upravljanje kapitalnim sredstvima, pa je kapitalno planiranje uglavnom na ad hoc bazi. Specifičnosti u svakom pojedinačnom sudu zavise od predsednika suda. Neki od njih su obrazovali tim za razmatranje pitanja kapitalne rekonstrukcije.

123. Povlači se samo 40-50% budžetiranih kapitalnih rashoda. Nedоследno i u značajnoj meri neadekvatno povlačenje budžetiranih kapitalnih rashoda, koje nije karakteristično samo za pravosuđe, ukazuje na slabosti u postupku kapitalnog budžetiranja. Zahtev Zakona o nabavkama da se predvide potpuni troškovi projekta u prvoj godini čak i za višegodišnje projekte dovodi do prikazivanja većeg početnog kapitalnog budžeta od realnog. Pored toga, postoje redovna kašnjenja u nabavci i druga kašnjenja u realizaciji koja dovode do manjeg korišćenja kapitalnog budžeta od planiranog.

Slika 28. Stopa realizacije kapitalnih rashoda (Klase 311 i 312).



Preporuke

124. Kao i kod drugih sektora, planiranje budžeta pravosuđa je uglavnom inkrementalno, čime se slabi strateško usklađivanje resursa sa tekućim potrebama. Sektor za materijalno-finansijske poslove Ministarstva pravde je tradicionalno u velikoj meri pribegavalo tehnikama inkrementalnog budžetiranja u sagledavanju budućih potreba za resursima, primenjujući istorijske podatke o budžetu kao osnovu uz dodavanje priraštajnih iznosa za svaki novi budžetski period. Zahtevi za budžetskim sredstvima obično se zasnivaju na linijskim stavkama, a dodeljena sredstva odražavaju postojeće strukture troškova u sudovima i tužilaštvima, npr. broj sudija, tužilaca i drugih zaposlenih i ranija izdvajanja za dobra i usluge.

125. Kao rezultat toga, budžetska izdvajanja odražavaju (bar donekle) organizacionu istoriju pre nego tekuće potrebe. Takođe, u prethodnih nekoliko godina Sektor za materijalno-finansijske poslove Ministarstva pravde je izvršilo izmene linijskih stavki kod svih indirektnih budžetskih korisnika da bi se apsorbovala smanjenja sektorskog ukupnog iznosa resursa zbog napora Vlade u pravcu fiskalne konsolidacije, bez obzira na razlike u potrebama za resursima u teritorijalnoj mreži. Potrebno je usklađivanje postupaka raspodele sredstava radi sistematičnijeg reagovanja na tekuće potrebe i tražnju za uslugama, kao što je razmatrano u prethodnom poglavlju o upravljanju resursima u sektoru, kako bi se ostvarila veća efikasnost i resursi doveli tamo gde su pritisci tražnje najveći. Mogle bi da se razmotre sledeće reformske opcije.

126. Da bi se budžetski postupak koristio kao instrument za strateško planiranje treba da se poboljšaju kapaciteti za budžetsku analizu i upravljanje informacijama u okviru pravosuđa. Prema odredbama prerađenog zakona o budžetu biće potrebno da funkcija finansijskih odeljenja u Vladi promeni njihov fokus sa administriranja državnim finansijama i pregledanja određenih linijskih stavki na aktivno upravljanje dostupnim resursima da bi se ostvarili ciljevi sektora. Pravosuđe nije izuzetak. Službenici zaduženi za finansijsko upravljanje posvećuju mnogo vremena i resursa funkcijama kontrole i provere usklađenosti vezanim za transakcije, ograničavajući mogućnosti za širu analizu politika i poboljšanje

rezultata i efikasnosti u raspodeli resursa. Prebacivanje težišta finansijske funkcije na ulogu više orijentisanu na politike i rezultate iziskivaće dovoljne informacije da bi se omogućilo više strateško planiranje resursa, uključujući pouzdane i blagovremene podatke o broju predmeta, ponderima predmeta (da bi se uzele u obzir razlike u složenosti predmeta, a otuda i troškovima predmeta) i rezultatima sudova (vreme rešavanja predmeta i broj zaostalih predmeta). Kada se tražnja za uslugama sagleda na sistematičniji način, mogle bi da se podstaknu promene sistematizacije i premeštanja resursa (uključujući osoblje – sudije, zamenike tužilaca i državne službenike) da bi se izvršilo prilagođavanje promenama radnog opterećenja i poboljšala efikasnost i delotvornost korišćenja resursa u mreži sudova. Prenos finansijske funkcije na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca pruža jedinstvenu mogućnost da se ponovo razmotre potrebe za osobljem, kao i kvalifikaciona baza potrebna da se finansijska funkcija transformiše.

127. Pored toga, posebnu pažnju treba usmeriti na poboljšanje postupka upravljanja javnim investicijama da bi se obezbedilo da se dobije veća vrednost od ograničenih kapitalnih rashoda. Ovde fokus treba da pređe sa sadašnje ad hoc pripreme i odobravanja projekata na više strateški pristup u kojem pojedinačni investicioni projekti reaguju na prioritetne potrebe za investiranjem i ciljeve politika. To će iziskivati bolje sagledavanje sadašnjeg stanja osnovnih sredstava u sektoru, kao i rigorozniji postupak procene projekata, uključujući i temeljnu analizu troškova i koristi da bi se osiguralo određivanje prioriteta kod investicija. Pored planiranja investicija za fizičku infrastrukturu, posebnu pažnju treba posvetiti planiranju investicija u informacionu i komunikacionu tehnologiju. Nadalje, važno je da se upravljanje investicijama čvrsto ugradi u ukupno planiranje resursa da bi se osiguralo da budu uzete u obzir i implikacije po tekuće troškove, na primer po održavanje. Konkretno aktivnosti u ovom pogledu obuhvataju:

128. Kratkoročno:

- Razviti okvir za planiranje budžeta koji prioritete potrošnje sagledane u sektorskim strategijama i kapitalnim investicionim planovima povezuje sa tekućim budžetima na srednji rok i uskladiti novu sistematizaciju finansijskih odeljenja u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca sa zahtevima više strateške finansijske funkcije
- Prilagoditi opise radnih mesta i zahteve u pogledu kvalifikacija analitičara budžeta
- Obezbediti obuku iz budžetske analize
- Poboljšati upravljanje informacijama i podacima, uključujući baze podataka o broju predmeta, broju osoblja i troškovima u mreži sudova.
- Izraditi strategiju ulaganja u informacionu i komunikacionu tehnologiju da bi se obezbedilo da se sagledaju i realizuju šire potrebe sudova i tužilaštava u pogledu informacija i komunikacija.
- Tražiti da kapitalni zahtevi konkretno naznače implikacije po povećanja ili smanjenja operativnih resursa.

129. Srednjoročno:

- Periodično kontrolisati radno opterećenje i potrošnju resursa u mreži sudova radi sagledavanja povećanja efikasnosti
- Koristiti naprednije instrumente za planiranje resursa uključujući pondere predmeta.
- Obezbediti informacije za kapitalno budžetiranje uključujući dodeljivanje prioriteta projektima na osnovu potreba za investiranjem, sačiniti registar fizičkih sredstava radi obezbeđivanja osnove za procenu potreba za investiranjem. Mogao bi da se izradi registar sredstava sa inventarskim brojevima, pri čemu bi se centralna baza podataka držala u odeljenju za planiranje investicija. U bazi podataka treba da se klasifikuju različite kategorije sredstava (objekti, nameštaj, računari, vozila, itd), starost sredstava, nabavna cena (ukoliko je dostupna) i stanje (dobro/loše). Od svakog budžetskog korisnika bi se moglo tražiti da ustanovi popis kapitalnih sredstava i da podnosi petogodišnji plan kapitalnih sredstava sa listom projekata u pripremi.

- Postupak procene projekata bi mogao da bude uveden radi obezbeđenja kvalitetnog osmišljavanja projekata i unapređenja spremnosti za realizaciju.

4.4. Izvršenje budžeta – Poboljšanje upravljanja gotovinom i internih kontrola

Trenutno stanje

130. Delotvorni sistemi za izvršenje budžeta bi trebalo da predvide adekvatne kontrole, da osiguraju da izvršenje budžeta bude u skladu sa zakonskim ovlašćenjima i da omogućavaju fleksibilnost za prilagođavanje korišćenja resursa promenama u okruženju. Upravljanje gotovinom treba da olakša delotvorno izvršenje budžeta. Platni promet rashoda i prihoda treba efikasno obraditi i o njemu izveštavati na pouzdan i blagovremen način. Mnogi aspekti izvršenja budžeta su se veoma poboljšali u Srbiji sa osnivanjem Trezora i uvođenjem Integrisanog informacionog sistema za finansijsko upravljanje (IFMIS).

131. U okviru pravosuđa je izvršen prenos funkcija za izvršenje budžeta. Indirektni budžetski korisnici izvršavaju svoje celokupne budžete uključujući zarade, operativne troškove i kapital, osim velikih investicionih projekata (iznad vrednosti od 30 miliona RSD, što je približno 4 miliona USD) koje izvršava Odsek za investicije Ministarstva pravde.

132. Kontrola rashoda tokom izvršenja budžeta se vrši na osnovu stroge kontrole ekonomskih linijskih stavki uz neveliku fleksibilnost za korekcije u okviru godine. Posle usvajanja godišnjeg zakona o budžetu, Ministarstvo pravde priprema finansijski plan kojim se aproprijacija raspodeljuje pojedinačnim indirektnim budžetskim korisnicima dodatno podeljena na kvartalna i mesečna davanja. Finansijski planovi se zasnivaju na ekonomskim linijskim stavkama (na nivou četvrte cifre u kontnom planu). Time se određuju limiti za korišćenje budžetskih resursa za sudove i tužilaštva. Obaveze za zarade su fiksne (na osnovu postojećih struktura osoblja), ali za diskrecioni deo budžeta budžetski korisnici mogu da predlože promene izdvajanja koja nisu zarade, po ekonomskim stavkama u granicama okvira potrošnje, uz odobrenje Ministarstva pravde i Ministarstva finansija (Trezora).⁸³ Prema opštoj odredbi Zakona o budžetskom sistemu realokacija po ekonomskim stavkama je ograničena na 5%.

133. Mada joj je namena da obezbedi sredstva iz diskrecionog izvora finansiranja, primena taksi koje plaćaju korisnici možda nije najbolji način da se taj cilj ostvari, posebno ukoliko se nadležnosti za finansijsko upravljanje prenesu na Visoki savet odnosno Državno veće. U skladu sa izmenama iz Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudskim taksama, 50% novca koji dolazi od sudskih taksi (naknada) uliva se u budžet za pravosuđe. Prihodi od taksi ne povećavaju budžet, ali priliv taksi utiče na stepen fleksibilnosti. Deo linijske stavke koji se finansira taksama može da se bez ograničenja preusmerava po linijskim stavkama po slobodnom izboru Ministarstva pravde. To u stvari obezbeđuje diskrecioni fond sredstava koja mogu da se preusmeravaju tokom izvršavanja budžeta kako se menjaju potrebe za resursima. Pošto su za veći deo naplate taksi nadležni sudovi, značajno pitanje je koja organizacija će kontrolisati usmeravanje sudskih taksi posle prenosa nadležnosti za finansijsko upravljanje u 2010. godini: Ministarstvo pravde ili Visoki savet sudstva. Kako je trenutno organizovano, te takse se raspodeljuju i sudovima i tužilaštvima. Ukoliko kontrolu vrši Visoki savet sudstva, mogla bi da se izgubi mogućnost da se takse koriste u tužilaštvu, što bi eventualno pogoršalo efikasnost poslova tužilaštava.

⁸³ Za ministarstva koja pilotiraju programsko budžetiranje, format zahteva za budžetskim sredstvima je u manjoj meri vođen linijskim stavkama. Zakon o budžetskom sistemu predviđa i veću fleksibilnost reprogramiranja u tim okolnostima. Jedinica potrošnje može po svom nahođenju da reprogramira 10% resursa izdvojenih za programske kategorije, što obezbeđuje podsticaj za izradu budžeta na programskoj bazi. To potpomaže fleksibilnost u izradi i izvršenju budžeta. Međutim, pravosuđe tek treba da razvije programski okvir.

134. Gotovina se pušta kroz dopunjavanja zasebnih računa koje imaju indirektni budžetski korisnici. Ministarstvo pravde svakog meseca podnosi zahteve za puštanje gotovine od strane Ministarstva finansija (Trezora) u skladu sa kvartalnim limitom potrošnje utvrđenim u finansijskom planu. Mada Ministarstvo pravde i drugi direktni budžetski korisnici imaju direktan pristup Informacionom sistemu za finansijsko upravljanje i primaju gotovinska davanja na konsolidovani račun Trezora, indirektni budžetski korisnici imaju zasebne račune u lokalnim filijalama Trezora. Ministarstvo pravde vrši uplate na te račune na osnovu zahteva indirektnih budžetskih korisnika. Te zahteve prati napomena koja prikazuje poslove koji će se finansirati. Posle pregleda tih zahteva, Ministarstvo pravde odobrava gotovinske transfere, kojima se pušta gotovina i evidentira plaćanje u platnom sistemu Trezora na osnovu aproprijacije Ministarstva pravde.

135. Trezor u Ministarstvu finansija vrši strogu kontrolu puštanja gotovine putem kombinacije kvartalnih i mesečnih gotovinskih limita, slabeći racionalno upravljanje gotovinom. Pre finansijske krize su mesečna puštanja gotovine bila rutinski određena na 1/12 limita aproprijacije, ali je sa pojavom neizvesnosti i neočekivanih podbačaja prihoda Trezor proteklih godina pribegavao strožem racionisanju gotovine, pri čemu su puštanja gotovine bila ispod stvarnih zahteva (konstantno je bila dostupna samo gotovina na osnovu odobrenja zarada, mada na dvonedeljnoj bazi). Takve kontrole mogu da pomognu da se gotovina drži pod kontrolom kada se budžet ne zasniva na realnim procenama prihoda. Međutim, one negativno utiču na upravljanje rashodima u sudovima i tužilaštvima. One stvaraju rizik da dođe do stvaranja zaostalih dugova ukoliko puštanja gotovine ne uzmu u obzir plan plaćanja koji se odnosi na postojeće preuzete obaveze. Na primer, 2009. godine su mesečne operativne alokacije bile jako smanjene na samo 20% očekivanih izdvajanja za sve budžetske jedinice.⁸⁴ Rezultat je bio stvaranje novih zaostalih dugova jer sudovi i tužilaštva nemaju dovoljna sredstva da plaćaju svoje obaveze. Situaciju je otežalo nagomilavanje više od 600 miliona RSD (oko 8 miliona USD) zaostalih operativnih dugova pravosuđa iz 2009. godine koje je trebalo izmiriti korišćenjem sredstava iz 2010. godine. Mada su ti iznosi premali da bi predstavljali makrofiskalni rizik, oni mogu da ugroze pružanje usluga na nivou suda.

136. Nedavne promene postupaka za izvršenje budžeta namenjene su tome da se upravljanje gotovinom promeni tako da bude vođeno potrebama za gotovinom umesto raspoloživošću gotovine. Nedavno usvojenim novim pravilnikom o izvršenju budžeta od korisnika budžeta se zahteva da podnose mesečne i kvartalne planove gotovine. Mada to obećava poboljšanje upravljanja gotovinom, neće rešiti problem kontrole preuzetih obaveza koji je bio odgovoran za omogućavanje nagomilavanja zaostalih dugova – posebno ukoliko je raspoloživa gotovina manja od potreba za gotovinom. Sistem Trezora trenutno ne evidentira preuzete obaveze, čime se podriva planiranje gotovine i upravljanje njome.

137. Nabavka je centralizovana i samo manje transakcije se obrađuju na nivou direktnih budžetskih korisnika. Za veće investicione projekte (30 miliona RSD i više, što je oko 4 miliona USD) Odeljenje za investicije raspisuje tender. Za manje projekte i nabavke opreme koje mogu da se grupišu za više sudova primenjuje se centralizovan postupak nabavke. Centralizovani postupci imaju postupke verifikacije, a projekti izgradnje se prate preko faktura i terenskih obilazaka. Za manje i specifičnije nabavke, sudovi sprovode sopstveni postupak nabavke. Ti lokalni postupci nabavke se slabo nadziru.

138. Interne kontrole su i dalje slabe, posebno na nivou indirektnih budžetskih korisnika. Pre 2008. godine je za svaku isplatu bilo potrebno odobrenje od strane Ministarstva pravde i Ministarstva finansija. Odobravanje naloga za plaćanje od strane Ministarstva finansija se nastavilo tokom cele 2009. godine, pri čemu je Trezor vršio funkciju kontrolora. U 2010. godini ove kontrole su prenete na pojedinačne jedinice potrošnje. Međutim, to je oslabilo ambijent interne kontrole jer su kontrolori

⁸⁴ Alokacije su utvrđene u Ministarstvu pravde do februara, ali ih Ministarstvo finansija nije odobrilo sve do kraja aprila.

uglavnom deo računovodstvenog odeljenja i previše često je isto osoblje uključeno u više aspekata jedog posla sa preklapanjem nadležnosti za pokretanje, odobravanje, proveru i vršenje plaćanja za isporučena dobra i izvršene usluge.⁸⁵ Pored toga, mada se šiframa računa utvrđuju mesečna davanja za linijske stavke, ne postoji mehanizam da se proveri da li su plaćanja izvršena u skladu sa navedenom šifrom. Stoga nedostaju delotvorni mehanizmi da se osigura da isplate budu za naznačene svrhe i linijske stavke. Čini se da je kontrola sada pretežno naknadna, oslanjajući se na kvartalno izveštavanje i na revizije (što se razmatra u daljem tekstu).

139. Ambijent slabe interne kontrole je pogoršan zbog toga što indirektni budžetski korisnici tek treba da izvuku korist od poboljšanja računovodstva i izveštavanja vezanih za Informacioni sistem za finansijsko upravljanje. Sudovi i tužilaštva nemaju direktan pristup FMIS, vode se zasebni računi i šalju se kvartalni finansijski izveštaji Ministarstvu pravde. Trezor trenutno planira da uključi indirektno budžetske korisnike u konsolidovani račun Trezora.⁸⁶ To će značajno poboljšati pouzdanost i blagovremenost finansijskog izveštavanja.

Preporuke

140. Uprkos značajnim poboljšanjima u izvršenju budžeta, i dalje postoje velike slabosti. Iz perspektive budžetskih korisnika, najvažniji nedostaci se odnose na upravljanje gotovinom i slabe interne kontrole. Potrebno je da se ojačaju interne kontrole, posebno na nivou indirektnih budžetskih korisnika. Interne kontrole su oslabljene planiranim prenosom funkcija kontrole jedinicama potrošnje u odsustvu jasnih definicija postupaka kontrole na nivou indirektnih budžetskih korisnika.. Da bi se ove slabosti rešavale predlažu se sledeće preporuke:

141. Kratkoročno:

- Uvesti informacioni sistem za finansijsko upravljanje kod indirektnih korisnika budžeta.
- Upravljanje gotovinom treba da se promeni tako da bude vođeno potrebama za gotovinom umesto raspoloživošću gotovine. Na upravljanje gotovinom, naročito u sadašnjem, veoma promenljivom i neizvesnom fiskalnom ambijentu, veoma je uticala dostupnost gotovine, a ne potrebe za gotovinom, što se vidi kroz sve veće zaostale dugove za operativne troškove. To bi moglo da uključi sledeću kratkoročnu aktivnost: razmotriti sa Ministarstvom finansija izvršenje jednokratnog izmirenja postojećih zaostalih dugova i poboljšanje planiranja gotovine putem ciljanog programa obuke za indirektno budžetske korisnike da bi se omogućila usklađenost sa prerađenim postupcima izvršenja budžeta.
- Izraditi propise i procedure interne kontrole za indirektno budžetske korisnike
- Obučiti indirektno budžetske korisnike u oblasti interne kontrole
- Preispitati aktuelni aranžman za upravljanje prihodima od sudskih taksi radi prelaska na objedinjene aprocijacije za sve rashode pravosuđa.

142. Srednjoročno:

- Angažovati službu interne kontrole Ministarstva pravde (Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca posle prenosa nadležnosti) radi revizije i davanja saveta u pogledu primene internih kontrola kod indirektnih budžetskih korisnika. Takođe treba da postoji razvijen okvir interne

⁸⁵ Radi pokušaja podele dužnosti Viši sud u Beogradu je primenio sledeći model. Zahteve za budžetskim sredstvima potpisuju i rukovodilac računovodstvenog odeljenja i predsednik suda. Za nalog za plaćanje su potrebni potpisi administratora računa, rukovodioca računovodstvenog odeljenja i rukovodioca sektora ili njegovog zamenika.

⁸⁶ Međutim, nerešena prepreka je kapacitet za obračunavanje i potrebna oprema.

kontrole i revizije u okviru pravosuđa tako da ono može da delotvornije upravlja sopstvenim finansijskim rizicima.

-
- Na duži rok, kada se ojačaju interne kontrole mogle bi da se relaksiraju kontrole linijskih stavki da bi se obezbedila veća fleksibilnost angažovanja resursa od strane službenika sudova i tužilaštava i da bi se poboljšala efikasnost korišćenja dodeljenih budžetskih sredstava.

4.5. Interna i eksterna revizija

Trenutno stanje

143. Ukoliko se pravilno sprovede, ova poslednja faza budžetskog ciklusa obezbeđuje da se resursi koriste zakonito i delotvorno. Faza revizije i evaluacije uključuje sledeće elemente: i) izveštavanje o izvršenju, ii) nezavisnu proveru računa, finansijsko izveštavanje i izveštavanje o rezultatima i iii) javno obelodanjivanje. Potrebni su strogi i sveobuhvatni zahtevi u pogledu revizije i evaluacije da bi se osigurao integritet budžeta i radi usklađenosti sa zakonom utvrđenom politikom i radi zaštite od malverzacija. Interna i eksterna revizija treba da podrže sve druge elemente budžetskog ciklusa tako što će obezbediti odgovarajuće ulazne informacije za analizu ranije finansijske usklađenosti. Interne kontrole i revizije su prva linija odbrane od rasipanja, malverzacija i korupcije i za obezbeđenje usklađenosti sa namerom zakonodavca. Interne kontrole čine i polaznu osnovu za ocenu rezultata i inputa za sistem revizije i izveštavanja. Bez tačnog praćenja i klasifikacije korišćenja resursa neće mnogo značiti koliko dobro su utvrđeni prioriteti i formulisan budžet. Nekontrolisano izvršenje može da poništi sve napore u cilju uspostavljanja delotvornog i tačnog budžeta.

144. Funkcija revizije je u stanju restrukturiranja, a rezultat je odsustvo adekvatne interne i eksterne kontrole u sektoru pravde. Nad nekim direktnim budžetskim korisnicima nikada nije vršena eksterna revizija. Na primer, Vrhovni sud je kontrolisan samo dva puta u osam godina. Postoje indikacije da se, kada inspektori pronađu neregularnosti, prihvataju objašnjenja da je to bilo neophodno. Ministarstvo pravde je u prošlosti često vršilo reviziju indirektnih budžetskih korisnika, ali su sada revizije osnovnih sudova retke. Slabosti funkcije revizije nisu karakteristične samo za pravosuđe već se javljaju u celoj državi, što se pokazuje u niskim PEFA ocenama u toj oblasti. Mnoge od identifikovanih slabosti stoga iziskuju reakciju na nivou sistema, uključujući prečišćen regulatorni i institucionalni okvir. Dole prikazane preporuke se fokusiraju na aktivnosti koje mogu da se preduzmu na nivou strukture finansijskog upravljanja pravosuđa. Mogle bi se razmotriti sledeće aktivnosti:

145. Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru, koju je Vlada nedavno usvojila, i primena izmena zakona o budžetskom sistemu određuju srednjoročan program promena regulatornih i institucionalnih aranžmana radi usklađivanja sa standardnim međunarodnim praksama.

146. Srbiju karakteriše preklapanje službi revizije i inspekcije. Ministarstvo pravde, Ministarstvo finansija i budžetski korisnici su delili funkcije revizije i kontrole pravosuđa od 2008. godine. Ministarstvo pravde je osnovalo Grupu za internu reviziju. Međutim, njen kapacitet je i dalje ograničen. Pored toga, budžetska inspekcija Ministarstva finansija ima mandat nad celokupnom vladom. Za eksternu reviziju je nadležna Državna revizorska institucija, ali je njen revizorski delokrug ograničen i obično se fokusira na velike jedinice potrošnje. Eksterna revizija do danas nije obuhvatila pravosuđe.

147. Ministarstvo pravde je osnovalo Grupu za internu reviziju kao službu sa usko definisanim zaduženjem izvan sektora i sekretarijata, koja je direktno odgovorna ministru.⁸⁷ Od 2008. godine fokus je bio na sveobuhvatnim proverama sistema od strane Grupe za internu reviziju. Zadaci ove službe su svobuhvatni i, ako se delotvorno izvršavaju, trebalo bi da značajno doprinesu realizaciji ciljeva adekvatnog finansijskog upravljanja u pravosuđu.⁸⁸ Međutim, u postojećoj sistematizaciji su predviđena samo četiri člana osoblja (rukovodilac službe i tri revizora) za vršenje tih funkcija, a postojeći broj osoblja je dva. To je nedovoljno da se izvršavaju revizorske nadležnosti koje obuhvataju grupu tako veliku i geografski raširenu kao što je pravosuđe.⁸⁹

148. Ograničen broj osoblja nije umanjio očekivanja. Počev od 2008. godine, ministar pravde je odobrio strateški plan i godišnji plan revizije za sprovođenje revizija korisnika budžeta i Ministarstva pravde. Taj plan je ažuriran za 2009-2011. godinu. Sa ograničenim brojem osoblja (i pretpostavkom angažovanja drugog revizora) plan revizije za 2009. godinu je obuhvatao 120 dana revizije za 2009, 80 za 2010. i 120 za 2011. godinu. Sa punim brojem osoblja u jednog godini ne bi moglo da se izvrši više od 12 revizija poslovanja. Prema godišnjem izveštaju za 2009. godinu sprovedeno je samo šest revizija. One su podrazumevale 106 preporučenih promena sistema ili postupaka. Sedamdeset tri od tih preporuka su prihvaćene i sprovedene, jedna je delimično sprovedena, 30 još čekaju na sprovođenje, a dve su odbačene zbog nedostupnosti resursa potrebnih za sprovođenje.

149. Fokus je bio na revizijama sistema (proveri tačnosti sistema finansijske kontrole dajući preporuke za procesne/sistemske izmene) i revizijama usklađenosti (da se proveri da li je korišćenje resursa u skladu sa zahtevima utvrđenim zakonom ili propisom). Grupa za internu reviziju je na kraju 2008. godine anketirala indirektno budžetske korisnike radi sagledavanja faktora rizika za utvrđivanje strateškog plana i plana rada za 2009. godinu.⁹⁰

150. Elementi koji su se smatrali faktorima rizika su obuhvatali obim transakcija, nivo uspostavljenih sistema upravljanja i kontrole, osetljivost aktivnosti i udeo ukupnih transakcija u sistemu kao dela budžetskih resursa za sektor pravosuđa. Utvrđeno je da su najrizičniji sistemi povezani sa zaradama i primanjima i naplatom prihoda. Ocenjeno je da umerene rizike pokazuju sistemi nabavke, a nizak rizik sistemi troškova. Na osnovu toga, Grupa za internu reviziju za reviziju je utvrdila

⁸⁷ Grupa je osnovana 2008. godine prema zahtevima Zakona o budžetskom sistemu iz 2007. godine i propisa objavljenih u „Službenom glasniku RS“ br. 82/07.

⁸⁸ Uključujući i) planiranje, organizovanje i vršenje revizija; ii) proveru, analiziranje i evaluiranje kontrolnih funkcija Ministarstva pravde u pogledu usklađenosti sa međunarodnim standardima za internu reviziju i srpskim propisima o internoj reviziji; iii) proveru primene odgovarajućih zakona; iv) proveru usklađenosti sa zahtevima u pogledu interne kontrole; v) ocenu tačnosti sistema interne kontrole u pogledu aktivnosti i rezultata; vi) davanje saveta i stručnog mišljenja o uvođenju novih sistema i postupaka i vii) podnošenje izveštaja o nalazima interne revizije zajedno sa revizorskim mišljenjima i ocenama.

⁸⁹ U vreme prethodnog Odseka za internu kontrolu, ministar je usvajao plan interne kontrole, a sprovodila su ga tri člana osoblja, što je kapacitet daleko ispod potrebnog nivoa. Za iznose veće od 50.000 RSD su se tražile prethodne kontrole rashoda da bi se obezbedile adekvatne kontrole plaćanja/potrošnje, provera zakonitosti, provera tačnosti i provera postojećeg ugovora. Naknadna kontrola je obuhvatala proveru usklađenosti sa planiranim budžetom, proveru usklađenosti sa odobrenom isplatom, proveru stvarnog troška i proveru da li je isplata bila za predviđene/naznačene svrhe. Plan kontrole se primenjivao u krug po vrstama transakcija. U 2005. i 2006. se fokusirao na budžetske transakcije, a 2007. godine se fokusirao na postupke nabavke. Nisu određivane kazne već su propisivane korektivne mere. Služba je mogla da se žali na presude. Međutim, ukoliko bi žalba bila odbijena, služba/pojedinačni subjekat postupka kontrole je imao obavezu da sprovede korektivne mere. Ukoliko se subjekat ne bi povinovao, mogla je da se podigne krivična tužba za proneveru/zloupotrebu sredstava.

⁹⁰ S obzirom na iskustvo direktnih budžetskih korisnika sa revizijama njihovih platnih sistema od strane internog kontrolora pre 2008. godine, činilo se da njihovi interni sistemi podrazumevaju nižu izloženost riziku i veću ukupnu usklađenost, pa su izostavljeni iz te procene rizika.

plan rada koji identifikuje sisteme koji iziskuju najviše pažnje (zarade i primanja i naplata prihoda) i budžetske jedinice (većih razmera) u okviru kojih treba odrediti prioritete provere.

151. Svaka revizija sadrži akcioni plan za sprovođenje daljih mera, ali direktori nemaju obavezu da prihvate preporuke. Akcioni plan sadrži prioritete za izvršenje, primedbe o upravi službe koja je podvrgnuta reviziji, izjavu direktora u vezi sa preporukama, naznaku lica odgovornih za sprovođenje i potreban vremenski okvir za sprovođenje. Međutim direktori budžetskih jedinica nemaju obavezu da prihvate preporuke koje, prema tome, mogu u principu da ignorišu.

152. Dodatne funkcije kontrole i revizije je vršio Sektor za budžetsku inspekciju i reviziju Ministarstva finansija preko svojih odeljenja za internu reviziju i budžetsku inspekciju. U pravosuđu se vrši ograničeni broj inspekcija. Godišnje ta služba vrši 30 do 40 budžetskih inspekcija, ali se njen fokus premešta ka podržavanju službi za internu kontrolu u državnim subjektima, a udaljava od direktnog učešća u revizorskim aktivnostima. Specifičnosti ovog radnog opterećenja treba da se zasnivaju na planu rada koji propiše ministar finansija za tekuću i narednu fiskalnu godinu. Za 2007. godinu je 85% inspekcija bilo neplanirano, ukazujući na stepen uticaja ministra na preduzete inspekcije. U pravosuđu se vrši ograničeni broj inspekcija. Za 2010. godinu plan rada obuhvata 3 pravosudna subjekta, a tokom 2009. godine je kontrolisano 5. Ministarstvo pravde je poslednji put kontrolisano 2007. godine. Inspeksijski postupci su isti za direktne i indirektno budžetske korisnike. Kod sudova su predmeti inspekcije koncentrisani prvenstveno na račune zarada i primanja. Konkretno, otkriveni su prekršaji u pogledu usklađenosti sa Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama i Uredbom o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama. Pronalaženje nepravilnosti dovodi do izdavanja naloga i roka za njeno ispravljanje. Ako se nedostaci ne isprave, zakonom propisana pravna sredstva uključuju mogućnost da se zatraži pokretanje prekršajnog ili krivičnog postupka.

Preporuke

153. Ne može se očekivati da se Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca da delotvorna kontrola javnih sredstava i resursa ukoliko oni ne uzvrate prihvatanjem obaveze transparentnog i odgovornog pravdanja tih sredstava. Dole prikazane preporuke se fokusiraju na aktivnosti koje mogu da se preduzmu na nivou strukture finansijskog upravljanja pravosuđa. Mogle bi se razmotriti sledeće aktivnosti:

- Povećati kapacitet osoblja u Grupi za internu reviziju Ministarstva pravde (odnosno Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca posle prenosa nadležnosti) da bi se proširio obuhvat revizije za oba sistema i da bi se vršile revizije usklađenosti svih budžetskih korisnika bar jednom godišnje.
- Ustanoviti standarde revizije, uključujući standardizovane postupke za izbor revizija i planove revizije koji su u skladu sa kapacitetom i fiskalnim značajem jedinice potrošnje.
- Obučiti i sertifikovati interne revizore u skladu sa programom za obuku i sertifikaciju na nivou države koji sprovodi Odsek za harmonizaciju interne revizije Ministarstva finansija.

Poglavlje 5. Upravljanje ljudskim resursima

5.1. Ključni nalazi i preporuke

154. Kao što je ilustrovano u Poglavlju 3, sudovi i tužilaštva Srbije su radno intenzivne organizacije državne službe koje rade u okruženju u kome nedostaje resursa. Početkom 2010. godine pravosuđe je upošljavalo skoro 20000 ljudi u 200 institucija (sudovi, tužilaštva, Vrhovni sud, Javni tužilac i Ministarstvo pravde). Zaposleni obuhvataju one koje imenuje Skupština (sudije i tužioci) i dve grupe zaposlenih koje direktno imenuju sudovi ili tužilaštva: državni službenici (od izvršne uprave do administrativnog osoblja) i nameštenici (na primer, domari i vozači). Delotvorno angažovanje ovih brojnih i raznovrsnih ljudskih resursa bi omogućilo pravosuđu da efikasno radi, bolje koristi druge resurse osim radne snage (npr. fiskalna, tehnološka i kapitalna sredstva) i poveća poverenje i sigurnost javnosti u pravosudni sektor.

155. Cilj ovog poglavlja je da se sagleda koliko efikasno se upravlja ljudskim resursima u pravosuđu. U Odeljku 5.1 se razmatra kontekst nacionalnih i međunarodnih standarda za srpsko pravosuđe i aktuelne reforme državne službe koje su u toku u Srbiji, a u okviru kojih treba sagledati upravljanje ljudskim resursima u pravosuđu. Upravljanje ljudskim resursima sudija i zamenika tužilaca predstavlja drugačiji izazov nego što je to slučaj kod državnih službenika i nameštenika. U skladu s tim, Odeljak 5.2 se bavi pitanjima ljudskih resursa vezanim za državne službenike i nameštenike, dok se Odeljak 5.3 bavi pitanjima vezanim za sudije i zamenike tužilaca.

156. Mada je Ministarstvo pravde presudan deo pravosuđa i upravljanja pravosuđem, u ovom izveštaju se ne razmatra upravljanje ljudskim resursima za Ministarstvo dalje od konstatovanja da ono upošljava samo jednog rukovodioca nadležnog za upravljanje ljudskim resursima Ministarstva pravde, kao i utvrđivanje broja osoblja za sudove i tužilaštva. Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju planira da u 2011. godini finansira funkcionalnu analizu Ministarstva pravde koja će se verovatno pozabaviti tim pitanjima.⁹¹ Ključni nalazi i preporuke su prezentovani u Polju 12.

Polje 12: Ključni nalazi i preporuke

Upravljanje ljudskim resursima državnih službenika i nameštenika

Ključni nalazi

- Reforma srpskog pravosuđa se dešava istovremeno sa značajnim reformama u državnoj službi Srbije, što iziskuju veću sofisticiranost upravljanja i definisanije sisteme za pravosuđe no što je to prethodno bio slučaj.
- Ni Vrhovni sud ni glavni javni tužilac tradicionalno nisu obavljali nadležnosti upravljanja ljudskim resursima koje su im zakonom dodeljene, ustupajući nadležnost pojedinačnim sudovima ili tužilaštvima u konsultaciji sa Ministarstvom pravde.
- Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca moraju mnogo aktivnije da se uključe u planiranje ljudskih resursa, obezbeđivanje političkih smernica sudovima i tužilaštvima i nadzor radi osiguranja transparentnosti, nepristrasnosti i doslednosti u zapošljavanju i odgovornosti zaposlenih. Međutim, Savetu i Veću nedostaju neophodni resursi i volja da to učine.
- Vrste i broj zaposlenih su od ključnog uticaja na rezultate rada u pravosuđu. Ocenjivanje organizacione strukture sudova i tužilaštava i druge nadležnosti u oblasti ljudskih resursa treba da preuzmu Savet i Veće, ali u fazama, pri čemu se prvo razmatraju ona radna mesta koja su najkritičnija za procesuiranje predmeta i rezultate rada sudova (npr. sudijski pomoćnici sudija, menadžeri sudova). Ta analiza treba da uključi privremena radna mesta.

- Nedostatak jasnoće u politikama zapošljavanja i razmatranju žalbi je postao akutan zbog nedavnog restrukturiranja mreže sudova/tužilaštava.
- Poboljšanja opisa klasifikacija u pravosuđu bi ih učinila smislenijim upravljačkim instrumentom i promovisala dosledno i pravično zapošljavanje, obuku, napredovanje i odgovornost. Drugi presudni propusti u postupcima zapošljavanja obuhvataju neuključivanje spoljnog člana u komisije za izbor službenika i nedostatak standardizovanih i transparentnih metoda ocenjivanja. Kriterijumi za napredovanje su još manje konkretni od kriterijuma za zapošljavanje po prvi put.
- Rezultati u pravosuđu mogu da se poboljšaju samo ako ocenjivanje rezultata rada bude prioritet. Osnovni postupci upravljanja rezultatima rada u pravosuđu trenutno nisu uspostavljeni i treba da se razviju. Ocenjivanja rezultata rada državnih službenika se ne koriste da se definišu postupci obuke i drugi korektivni postupci. Rigorozan sistem za ocenjivanje rezultata rada preostalog dela državne službe može da se koristi kao smernica.
- Novi sistem obuke i imenovanja novih sudija se oslanja na dobro osmišljen i ambiciozan plan. Međutim, da bi se obezbedila smisljena obuka i ocena, taj plan se oslanja na jaku grupu mentora i predavača, koja tek treba da se formira, i na posebno praćenje rezultata koje sprovedu sudovi i tužilaštva, a za koje još nisu ustanovljene procedure.
- Do danas je izbor pomoćnika sudija i tužilaca sproveden van redovnog postupka državne službe; dužnosti tih radnih mesta se razlikuju po sudovima/tužilaštvima; ta radna mesta se ne koriste dosledno dobro za unapređenje delotvornog upravljanja predmetima.

Ključne preporuke - kratkoročne

- Naznačiti da je planiranje ljudskih resursa za sudove i tužioce primarna nadležnost Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.
- Obezbediti Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca po četiri analitičara i usmeriti ih da savetuju Ministarstvo pravde o korišćenju i broju najkritičnijih radnih mesta, naročito pomoćnika sudija i tužilaca i menadžera sudova.
- Izraditi pismene postupke za zapošljavanje službenika sa transparentnim i doslednim kriterijumima za izbor i standardnim obrascem za ocenjivanje kandidata.
- Proširiti konkursne komisije radi uključivanja bar jednog spoljnog člana.
- Formirati tela u okviru Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca kao sudske komisije za žalbe da bi rešavala žalbe na odluke o zaposlenju.
- Objaviti izborne kriterijume za mentore sudijskih i tužilačkih pripravnika; izraditi posebne kriterijume ocenjivanja, obrasce i postupke ocenjivanja za svako radno mesto.
- Razjasniti da Agencija za borbu protiv korupcije treba da dobija izveštaje o sumnjama da postoje sukobi interesa kod sudskog službenika (koji nije sudija ili tužilac) i izraditi obrasce i postupke za njihovo rešavanje.

Ključne preporuke - srednjoročne

- Nastaviti sa savetovanjem o normama i opisima radnih mesta fokusiranjem na osoblje za informacionu tehnologiju, zapisničare i sekretare sudova.
- Dopuniti sve postojeće opise radnih mesta dodavanjem znanja, veština i sposobnosti i etičkih standarda, a opise za sekretare i menadžere sudova dodavanjem opštih dužnosti i kvalifikacija i onih koje se odnose na upravljanje tokom predmeta.
- Postupati u skladu sa Zakonom o državnim službenicima koji kod napredovanja nalaže davanje prednosti internim kandidatima sa dobrim rezultatima rada nad spoljnim kandidatima. Napraviti liste za izbor sa opštom klasifikacijom koje mogu da koriste sve institucije na istom nivou (npr. svi osnovni sudovi).
- Navesti da će postojeći pomoćnici sudije i tužioca postati državni službenici od karijere ukoliko ne budu izabrani za sudiju ili tužioca.
- Obučavati više osoblje sudova i tužilaštava.
- Preraditi instrumente za ocenjivanje rezultata rada svih zaposlenih. Zahtevati da se da se radne norme definišu i ocenjivanja sprovedu u konsultaciji sa službenikom.
- Razviti program obuke iz etike prvo za sudije i zamenike tužilaca, za kojim će uslediti obuka iz etike za svo

sudsko osoblje.

- Opisati funkcionalnosti potrebne za kontrolu radnih mesta i sisteme za vođenje evidencije o osoblju za pravosuđe. Objaviti uslove za angažovanje IT konsultanta za razvijanje posebnog sistema za vođenje evidencije o ljudskim resursima u pravosuđu.

Ključne preporuke - dugoročne

- Razviti posebne metode izbora za svako radno mesto koji će uključiti pismene provere, razgovore i druge prikladne i transparentne provere radi ocenjivanja veština i sposobnosti pored uzimanja u obzir stepena obrazovanja i godina iskustva.

Upravljanje ljudskim resursima sudija i tužilaca

Ključni nalazi

- Pre 2009. godine, broj tužilaca i sudija je određivan bez pismene metodologije, u principu putem godišnjih uvećanja broja radnih mesta utvrđenog početkom 90-ih godina prošlog veka. Od presudnog je značaja da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca objave transparentnu metodologiju za utvrđivanje potrebnog broja sudija i zamenika tužilaca u narednom periodu.
- Postupak imenovanja za sudije i zamenike tužilaca treba unaprediti. Informacije koje su kandidati podneli za prvi izbor na funkciju Visokom savetu sudstva odnosno Državnom veću tužilaca ne obezbeđuju adekvatnu niti transparentnu osnovu za izbor. Nisu razrađeni kriterijumi, obrazac i metod za odlučivanje da li sudija ili tužilac treba da budu zadržani. Na kraju, uprkos presudnoj prirodi tih mesta, u zakonu su predviđeni ili su Savet odnosno Veće razradili samo veoma uopštene kriterijume za izbor predsednika sudova i javnih tužilaca.
- Početna i kontinuirana obuka za sudije i zamenike javnih tužilaca je dobro osmišljena. Nije osmišljena obuka za popravljavanje slabih rezultata rada sudija ili zamenika tužilaca i nije poznat način na koji će se informacije o ocenjivanju koristiti u donošenju odluke da se od sudije ili zamenika tužioca zahteva da pohađaju obuku. Pored toga, treba se odmah pozabaviti kritično važnom, obaveznom obukom za prekršajne sudije koji su nedavno premešteni iz izvršne u pravosudnu granu.
- Jednostavan, transparentan okvir za ocenjivanje razumljiv sudijama, sudovima i javnosti je bolji od ambicioznih programa koji su zahtevni za realizaciju i teški za razumevanje. Mada je uloženo mnogo razmišljanja i pažnje u izradu pravila za ocenjivanje sudija, treba se pozabaviti ključnim pitanjima: 1) neki od kvantitativnih i kvalitativnih metoda za ocenjivanje sudija su nejasni, 2) rezultate rada sudija treba oceniti u odnosu na celu zemlju, a ne na kolege u sudovima slične veličine, 3) postupak ocenjivanja bi trebalo pojednostaviti (kao i postupak za tužioce) i 4) za postupke za ocenjivanje sudija bi bio korisno kratko pilotiranje. Pored toga, stepen pažljivosti i detaljnosti sa kojim su izrađivani predlozi za ocenjivanje kod prvog imenovanja na funkciju nije obuhvatio pitanja napredovanja.
- Ni Savet ni Veće još uvek nisu usvojili Etički kodeks koji je obavezujući za sudije odnosno tužioce.

Ključne preporuke - kratkoročne

- Navesti upravljačke i organizacione veštine kao ključne kriterijume u izboru predsednika sudova i javnih tužilaca i razviti metode za ocenjivanje tih veština.
- Izraditi standardan obrazac prijave za zaposlenje za kandidate za funkcije sudija i tužilaca, standardizovan format razgovora i standardan obrazac za sakupljanje informacija od njihovih prethodnih poslodavaca.
- - poboljšati pravila za ocenjivanje sudija i tužilaca tako što će se:
 - Dodati poređenje rezultata rada pojedinačnog sudije i tužioca sa rezultatima u institucijama slične veličine pored zemlje u celini.
 - Izričito uzeti u obzir složenost materije koju rešavaju sudije.
 - Uspostaviti kvalitativne ocene za kriterijume kao što je posvećenost koji se svakako ne izražavaju brojevima.
 - Pilotirati plan ocenjivanja u nekoliko sudova i tužilaštava.
 - Razmatrati ocene rada novih sudija i tužilaca na kraju dve, a ne jedne godine.

- Fokusrirati ocenjivanje na mogućnosti pružanja podrške, profesionalnog razvoja i obrazovanja.
- Razviti kriterijumi, obrasci i metode za odlučivanje da li sudija ili tužilac koji imaju kvalifikacije u toku trogodišnjeg probnog perioda treba da pohađaju obuku .
- Odrediti prioritete za razvoj obavezne obuke prekršajnih sudija od strane Visokog saveta sudstva.

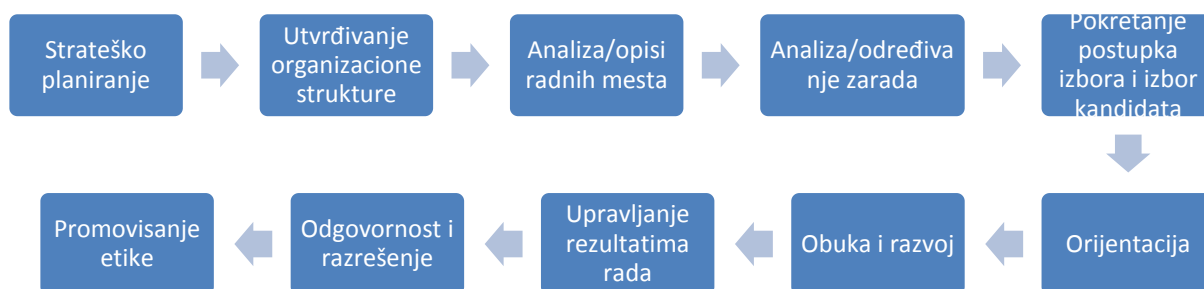
Ključne preporuke - srednjoročne

- Izraditi program obuke iz etike za sudije i zamenike tužilaca, ankon čega bi usledila obuka iz etike za celokupno pravosudno osoblje.
- Učiniti kontinuiranu obuku izričitim kriterijumom za ocenjivanje rezultata rada i napredovanje u karijeri sudija i tužilaca.
- Razviti kriterijume, obrasce i metode za utvrđivanje napredovanja sudija ili tužilaca.

5.2. Analitički okvir, međunarodni standardi i nacionalni kontekst

157. U ovom poglavlju će se razmatrati međusobno povezane oblasti upravljanja ljudskim resursima koje su ilustrovane u daljem tekstu (Slika 29). Nacionalni centar za državne sudove SAD⁹² je razvio koncizan okvir za ocenjivanje upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu koji ovaj analitičar koristio u mnogim međunarodnim kontekstima

Slika 29. Okvir za analizu upravljanja ljudskim resursima.



158. U skladu sa ovim okvirom pravosuđe treba da učini sledeće da bi se njime upravljalo efikasno i delotvorno: i) da izradi stratešku viziju i napravi dobro osmišljenu organizacionu strukturu koja odražava trenutne i predviđa predstojeće potrebe; ii) da sprovede analizu radnih mesta koja definiše ne samo osnovne dužnosti već i potrebno znanje, veštine i sposobnosti uspešnih službenika; rezultati su opisi klasifikacija koji podržavaju dosledan, nepristrasan, delotvoran i transparentan izbor službenika i platne grupe koje tačno odražavaju razlike u odgovornosti; iii) da preduzme analizu zarada i ambijent koji privlači, zadržava i podstiče bolje rezultate rada, dok istovremeno obezbeđuje internu pravičnost i budžetsku adekvatnost; iv) da vrši pokretanje postupka izbora i izbor službenika koji privlači kvalitetne kandidate, predviđa ispitivanje kandidata koje je relevantno za radno mesto i efikasno i da obezbedi doslednost, reprezentativnost i transparentnost; v) da izradi programe orijentacije i obuke zaposlenih radi poboljšanja pojedinačnih rezultata rada i rezultata pravosudnog sistema; vi) da upravlja rezultatima rada, uključujući određivanje očekivanja u pogledu pojedinačnih rezultata rada, koja se vezuju za ciljeve

⁹² Videti: National Center for State Courts, „Core Competencies, Human Resource Management Resource Guide“, koji se nalazi na adresi <http://www.ncsc.org/topics/human-resource-management/human-resource-management/resource-guide.aspx>.

institucije, kao i ocenjivanje rezultata rada. I ovde su presudni doslednost, nepristrasnost i transparentnost; vii) da nepristrasno i argumentovano disciplinuje, premešta, degradira ili otpušta zaposlene sa slabijim rezultatima rada radi osiguranja optimalnog rezultata rada organizacije i viii) da promoviše etičko ponašanje među sudijama, tužiocima i sudskim nameštenicima radi povećanja poverenja i sigurnosti javnosti u tu granu.

159. Nacionalna strategija reforme pravosuđa iz 2006. godine uglavnom ne daje pojedinosti o upravljanju ljudskim resursima. Međutim, ciljevi reforme ne mogu da se ostvare bez boljeg upravljanja ljudskim resursima. Strategija ipak određuje kontekst za upravljanje ljudskim resursima tako što:

- Naglašava transparentnost, odgovornost i efikasnost;
- Zahteva jasne standarde uspešnosti vršenja funkcije i rezultata rada, delotvorno angažovanje resursa sudova i tužilaštava i jak sistem za obrazovanje i obuku i
- Posebno predviđa da će Visoki savet sudstva (a implicitno i Državno veće tužilaca) poboljšati rezultate i učinak pravosuđa zajedno sa predsednicima sudova i Ministarstvom pravde.

160. Težnje za pravosudni sistem Srbije su veoma slične onima na kojima se baziraju međunarodne dobre prakse za ljudske resurse⁹³, to jest:

- Nepristrasnost
- Transparentnost
- Reprerzentativnost
- Efikasnost
- Sigurnost
- Nezavisnost sektora gde je to bitno
- Pobjljšani odnosi sa drugim granama tamo gde će one i dalje igrati ulogu

161. Standardi Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope direktnije se bave pitanjima ljudskih resursa za sudije i zamenike tužilaca i njihove važnosti za nezavisnost i efikasnost pravosudnog sistema.⁹⁴ Oni se ne bave upravljanjem ljudskim resursima vezanim za državne službenike ili nameštenike. Ti standardi zahtevaju transparentno i delotvorno imenovanje, napredovanje, ocenjivanje i odgovornost/razrešenje sudija i tužilaca i naglašavaju neophodnost početne obuke i obuke uz rad.

162. Kod državnih službenika evropski standardi dobre prakse se fokusiraju na upravljanje naknadama za rad i rezultatima rada, uključujući pravljenje razlika u plati koje obezbeđuju podsticaj za poboljšanje rezultata rada.⁹⁵ Upravljanje rezultatima rada se promoviše i kroz povezivanje ciljeva institucije i pojedinačnog zaposlenog, saopštavanje tih ciljeva osoblju na jasan način, ocenjivanje

⁹³ Videti standarde Ujedinjenih nacija: Osnovni principi nezavisnosti pravosuđa (rezolucije Generalne skupštine 40/32 od 29. novembra 1985. i 40/146 od 13. decembra 1985. godine); Smernice za ulogu tužilaca (koje je usvojio Osmi kongres Ujedinjenih nacija o sprečavanju kriminala i postupanju sa prestupnicima, Havana, Kuba, od 27. avgusta do 7. septembra 1990. godine). Standardi Saveta Evrope su: Preporuka Komiteta ministara br. R (94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija (iz 1994. godine) i Preporuka (2000) 19 o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravosudnom sistemu; Konsultativni savet evropskih sudija (CCJE – osnovan od strane Saveta Evrope) usvojio je Evropsku povelju o statutu za sudije (1998); Konsultativni savet evropskih tužilaca (CCPE – osnovan od strane Saveta Evrope) usvojio je Evropske smernice o etici i ponašanju za javne tužioce: „Budapeštanske smernice“ (2005).

⁹⁴ Oni se ne bave upravljanjem ljudskim resursima vezanim za državne službenike.

⁹⁵ Videti: „*Serbian Civil Service: Assessment of Pay and Benefits System*“, Department for International Development, jun 2004. god.

rezultata rada na godišnjem nivou u odnosu na te ciljeve i fokusiranje na neprekidan razvoj veština zaposlenih. U osnovi tih standarda su doslednost, nepristrasnost i transparentnost.

163. Reforma srpskog pravosuđa se dešava istovremeno sa značajnim reformama u državnoj upravi Srbije. Reforme državne službe jačaju i razjašnjavaju upravljanje ljudskim resursima, uključujući zapošljavanje, napredovanje, ocenjivanje i upravljanje rezultatima rada. Proces reforme državne službe je počeo 2005. godine usvajanjem značajno prerađenog Zakona o državnim službenicima nakon prerade Zakona o platama državnih službenika i nameštenika.⁹⁶ Kasnije je izdat niz direktiva da bi se razjasnilo kako primeniti zakonske odredbe u oblastima kao što su sistematizacija radnih mesta i ocenjivanje rezultata rada. Međutim, pokušaje da se sprovedu reforme državne službe treba posmatrati u svetlu nepostojanja jake tradicije upravljanja ljudskim resursima u javnom sektoru. Državna služba je i dalje u velikoj meri decentralizovana, a državne službenike zapošljavaju pojedinačna ministarstva, a ne angažuje ih državni sektor po ministarstvima. U pravosuđu to znači da državne službenike direktno zapošljavaju pojedinačni sudovi i tužilaštva.

164. Nadležnosti koje su predviđene u okviru reforme državne uprave iziskuju veću sofisticiranost upravljanja i definisanije sisteme za pravosuđe no što je to prethodno bio slučaj. Nije verovatno da 127 pojedinačnih sudova (tj, apelacionih, viših, osnovnih, viših trgovinskih, trgovinskih, višeg prekršajnog i prekršajnih sudova) i 64 različita tužilaštva⁹⁷ mogu da upravljaju tim nadležnostima koherentno, dosledno i transparentno bez većeg usmeravanja. Decentralizacija vršenja tih nadležnosti takođe ometa posmatranje pravosuđa kao zasebne grane i slabi njegovu pregovaračku snagu prema ostatku države. Taj sektor treba da utvrdi u kojim oblastima će nadzor pomoći da se garantuju osnovna prava odnosno da se osigura efikasnost i doslednost. Takođe treba utvrditi koje telo odnosno tela bi bilo poželjno da obezbede taj nadzor. Ta pitanja će se razmotriti u svakom odeljku ovog poglavlja. Daće se i preporuke za poboljšanje svakodnevnog upravljanja ljudskim resursima.

5.3. Upravljanje ljudskim resursima državnih službenika i nameštenika

5.3.1 Organizaciona struktura

Nadležnost za utvrđivanje strukture organizacije

165. Utvrđivanje organizacione strukture je kako funkcija planiranja ljudskih resursa tako i budžetska funkcija (videti Poglavlje 4). Struktura pravosuđa utiče na njegovu sposobnost da pruža usluge. Za bolje rezultate je bitno i poboljšanje strukture. Transparentna organizaciona struktura unapređuje i poverenje drugih grana i zaposlenih u to da se odluke o zaposlenju donose na nepristrasan način. I pored toga, pravosuđe treba da priznaje legitimnu ulogu izvršne grane u određivanju ukupnih budžetskih limita za finansiranje zarada i reklo bi se da to i radi.⁹⁸

⁹⁶ Nameštenik obavlja pomoćne tehničke dužnosti u državnom organu. Mada uživaju opštu radnopravnu zaštitu svojih prava na zaradu, zaštitu na radu, zdravstvenu zaštitu, zaštitu ličnog integriteta i kolektivnog pregovaranja koja su opisana u čl. 12. i 13. Zakona o radnim odnosima, nameštenici nemaju prava državnih službenika u državnoj službi. Državni službenici predstavljaju između 50-75% zaposlenih u državnom sektoru. Udeo državnih službenika u ukupnom broju zaposlenih u pravosuđu je veći nego u drugim sektorima zbog velikog broja advokata i drugih analitičara.

⁹⁷ Isključuje Vrhovni kasacioni sud, Upravni sud, Ustavni sud i Republičko tužilaštvo.

⁹⁸ Budžetska kontrola može da se obezbedi na osnovu određivanja maksimuma za ukupno finansiranje zarada ili diskretnijom kontrolom nad brojem i sistematizacijom radnih mesta. Ranije studije Svetske banke ukazuju na to da ni sistematizacija ni kadrovski plan ne kontrolišu broj radnih mesta ni u jednom datom ministarstvu. Umesto toga, kontrola se vrši preko obezbeđivanja ukupnog budžeta za zarade. Videti: „The World Bank, Serbia, Right-Sizing the Government Wage Bill”, Svetska banka, 12. oktobar 2010. godine.

166. Zakon o državnim službenicima predviđa da se odobravanje sistematizacija za sudove i javna tužilaštva dodeli Vrhovnom kasacionom sudu Srbije odnosno Republičkom javnom tužilaštvu Srbije.⁹⁹ Međutim, ni Vrhovni sud ni Javno tužilaštvo tradicionalno nisu igrali tu ulogu, dozvoljavajući umesto toga da broj radnih mesta u svakoj organizaciji bude u nadležnosti pojedinačnog suda odnosno tužilaštva u konsultaciji sa Ministarstvom pravde. Sistematizacija uključuje i broj radnih mesta i njihove opšte dužnosti, određujući time organizacionu strukturu za datu organizaciju. Radno mesto može da se popuni samo ukoliko je predviđeno sistematizacijom organizacije, kao i njenim kadrovskim planom, koji se podnosi istovremeno sa pripremanjem nacrtu budžeta.¹⁰⁰

167. Tokom nedavne reorganizacije sudovi i tužilaštva su sačinili privremene akte o sistematizaciji¹⁰¹ koje je potvrdilo Ministarstvo pravde. Rezultat reorganizacije je bio veliki broj degradiranja, napredovanja, premeštaja i otpuštanja zaposlenih.¹⁰² Ukinuto je približno 1200 radnih mesta u sudovima.¹⁰³ To je u skladu sa formulisanom svrhom reorganizacije u smislu poboljšane efikasnosti i uštede troškova.¹⁰⁴ Potom su posebne komisije Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca i Ministarstva pravde odredile konkretna lica koje treba zaposliti na svakom radnom mestu. Ministarstvo pravde nije potvrđivalo pojedinačne odluke o zaposlenju.

168. Odluke o broju osoblja po instituciji nisu donošene na transparentan ili dosledno primenjivan način (videti razmatranje normi za broj osoblja u daljem tekstu), a sistematizacije su u postupku prerade. Nprestano prerađivanje sistematizacija je dovelo do značajnog poremećaja u radu sudova. Konačan broj zaposlenih koji je ostao posle te sistematizacije je preispitivan u vreme kada je pripremana ova analiza jer su i Ministarstvo pravde i pravosudne institucije u principu smatrali da je prenikak. Podaci Evropske komisije za efikasnost pravosuđa pokazuju da je 2006. godine Srbija imala 4,3 nepravosudna službenika po sudiji, smeštajući je u gornju zonu odnosa broja osoblja prema broju sudija među zemljama koje je razmatrao CEPEJ. Sa reorganizacijom na početku 2010. godine odnos je pao na 3,5 zaposlenih po sudiji, dovodeći brojke do sredine skale i neznatno ispod brojki Hrvatske i Crne Gore. U sklopu ovog procesa, sudovi i tužilaštva prvenstveno traže da ponovo postave tehničko osoblje (npr. radnike na telefonskoj centrali, domare, raznosaae pošte, čistačice), zaposlene u računovodstvu i nabavci i osoblje pisarnice. Mnogi sudovi i tužilaštva su tražili i dodatne pomoćnike sudija odnosno tužilaca da bi dostigli odnos od jednog pomoćnika na svakog sudiju odnosno tužioca.¹⁰⁵ Ministarstvo pravde izveštava da postoji opšta saglasnost da je sudovima potrebno više pomoćnika sudija, naročito u svetlu smanjenog broja sudija i da će se dodatno osoblje u oblasti tehnologije takođe obezbediti osnovnim i višim sudovima, pri čemu se smatra da su prekršajni sudovi i tužilaštva deo kasnije faze podrške automatizaciji.

169. Vrste i raspored radnih mesta mogu značajno da utiču na rezultate pravosudnog sistema. Konačno odobrenje sistematizacija treba da na srednji rok ostane u Ministarstvu pravde.¹⁰⁶ Međutim,

⁹⁹ Videti čl. 44 i 46

¹⁰⁰ Član 47, Zakon o državnim službenicima

¹⁰¹ Sistematizacije pokazuju broj zaposlenih u svakoj klasifikaciji i platnu grupu klasifikacije, a daju i opšte formulacije dužnosti te klasifikacije za svaku instituciju.

¹⁰² Članovima 34. i 38. Zakona o platama državnih službenika i nameštenika predviđa se da nameštenik kome prestane radni odnos prilikom reorganizacije ima pravo da prima 65% plate maksimalno šest meseci i pravo na otpremninu po isteku perioda od šest meseci.

¹⁰³ Ovaj broj je bio smanjen kroz premeštaje i prirodni odliv službenika na 725 u junu 2010. godine.

¹⁰⁴ Ove brojke ne uključuju prekršajne sudove.

¹⁰⁵ Sudovi traže i radna mesta za izmeštene lokacije koje su prethodno ustanovljene u zakonu, ali nisu korišćene. Te lokacije bi poboljšale pristup pravosuđu, naročito zato što je nedavna reorganizacija ukinula sudove i tužilaštva u manjim naseljima.

¹⁰⁶ Mada su Vrhovni kasacioni sud i Republičko javno tužilaštvo bili zakonom obavezani da izrade te sistematizacije prema prethodnim aktima, odgovornost da se to uradi je u velikoj meri preuzelo Ministarstvo pravde.

preporučujemo da Savet i Veće igraju jaku savetodavnu ulogu prema Ministarstvu pravde u davanju preporuka o poželjnoj organizacionoj strukturi i delotvornom korišćenju najkritičnijih radnih mesta. Na primer, poveravanje dužnosti višem osoblju umesto sudijama odnosno zamenicima tužilaca, gde je to izvodljivo, oslobađa vreme sudija i presudno je za delotvornost i efikasnost pravosuđa. Razdvajanje razmatranja idealnog broja i vrste službenika (koje ostaje u Ministarstvu pravde u okviru postupka sistematizacije) i broja sudija i tužilaca (koji je u nadležnosti Saveta odnosno Veća) ugrožava optimalno angažovanje sudija i zamenika tužilaca.

170. Procenjivanje ovih strukturnih pitanja treba vršiti u fazama jer Savet i Veće nemaju kapacitet da procene celokupnu strukturu pravosuđa. Prva radna mesta koja treba razmotriti su mesta pomoćnika sudija i tužilaca (pitanje statusa odnosno nadležnosti pomoćnika sudija i tužilaca se razmatra detaljnije u daljem tekstu). Ta radna mesta vrše dužnosti koje bi u suprotnom morali da obavljaju sudije odnosno zamenici tužilaca i igraju ključnu ulogu u upravljanju predmetima.¹⁰⁷ Regresiona analiza izvršena u sklopu Poglavlja 3 potvrđuje korisnost tih radnih mesta u upravljanju predmetima. Dužnosti tih radnih mesta su se tradicionalno veoma razlikovale po sudovima odnosno tužilaštvima. Ona se ne koriste dosledno dobro za promovisanje delotvornog upravljanja predmetima. Mada poslovnici sudova i tužilaštava ukazuju da aktivnosti koje vrše priprema odeljenja, pomoćnici sudija i sudija koji nadzire njihov rad treba da se preciznije definišu u godišnjem rasporedu poslova, sistematizacije u stvari nisu konkretne kada se radi o dužnostima. Sudovi i tužilaštva propuštaju mogućnost da koriste pravosudne pomoćnike tako da im to donese najveću korist. Administrativne strukture Saveta i Veća ne predviđaju radna mesta za vršenje ovakve vrste analize.

171. Pored toga, Savet i Veće treba da igraju veću ulogu u određivanju gde i kako treba da se angažuju menadžeri sudova. Nacionalna strategija reforme pravosuđa je predvidela da se do kraja 2009. godine formiraju nova profesionalna radna mesta sudske uprave. Poslovník¹⁰⁸ daje ovlašćenje da se to učini tako što predviđa da se može formirati organizaciona jedinica za obavljanje poslova sudske uprave i da njom rukovodi menadžer suda. Ti administrativni službenici bi pomagali predsednicima sudova oko administrativnih poslova radi maksimalnog povećanja količine vremena koje sudija može da utroši na sudske poslove, regulisanje toka predmeta i presuđivanje po predmetima. Srpsko pravosuđe se trenutno u velikoj meri oslanja na predsednika suda u smislu upravljanja administrativnim poslovima suda. Obezbeđivanje stručne pomoći sudijama je sada naročito važno s obzirom na povećan broj predmeta i proširenu nadležnost sudova. Nacionalna strategija reforme pravosuđa je takođe preporučila da Visoki savet sudstva izradi plan za nova profesionalna radna mesta tako što će detaljno opisati radna mesta, uloge, odgovornost i druga pitanja.

172. Trenutno nijedan sud ne upošljava menadžera suda¹⁰⁹. Međutim, Projekat podele vlasti USAID-a izveštava da je 2010. godine 30 sudova zatražilo radna mesta menadžera. Projekat je formirao radnu grupu da utvrdi koji sudovi treba da dobiju menadžere sudova i kriterijume za zapošljavanje. Za dobijanje menadžera prioritet je dat sudovima najviše nadležnosti (npr. Vrhovnom sudu, apelacionim sudovima) i onima koji dele objekte sa drugim sudovima. Za tužilaštva trenutno nije predviđeno ekvivalentno radno mesto.¹¹⁰

¹⁰⁷ Na primer, pomoćnici sudija vode postupke u predmetima koji proističu iz Zakona o nasleđivanju, razmatraju predloge po Pravilniku o izvršnom postupku i uzimaju izjave u istragama, dok pomoćnici tužilaca pripremaju akte i evidentiraju žalbe, predstavke i izjave građana.

¹⁰⁸ Videti član 7.

¹⁰⁹ Osam do devet pozicija Menadžera sudova, uključujući 4 u Beogradu, je popunjeno od trenutka kada je ovaj izveštaj napisan. Odobravanje tih radnih mesta se odvija izvan redovnog postupka sistematizacije.

¹¹⁰ Direktor Pravosudne akademije za obuku i osoblje Programa podele vlasti USAID-a počeli su da diskutuju o tome da li treba napraviti analogno radno mesto direktora tužilaštva.

173. Poslovník¹¹¹ također predviđa da sudovi i tužiocu mogu da formiraju službu za informacionu tehnologiju i analitiku. Ta radna mesta postaju uobičajenija u sudovima i tužilaštvima i predviđena su u normama. Međutim, u jednom broju posmatranih institucija broj IT osoblja pada ispod onoga što je dozvoljeno u normi. Pored toga, jedan broj predsednika sudova je dao primedbu da je postojeće IT osoblje možda nedovoljno kvalifikovano pošto je unapređeno iz redova administrativnog osoblja umesto da ima posebnu IT obuku i iskustvo. Potrebna je analiza poželjnog nivoa i kvalifikacija IT osoblja.

174. Druga ključna radna mesta za upravljanje predmetima koja bi mogla da se uzmu u obzir za buduću analizu su zapisničari i sekretari sudova. Uloga planiranja – ako ne odobravanja – za Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca bi omogućila tim telima da vrše upravljački nadzor koji je u zakonima o Savetu i Veću predviđen za ta bitna radna mesta.

Veza između sistematizacije i normi za broj osoblja

175. Osnova za sistematizacije za sudove i tužilaštva su pravilnici o merilima za određivanje broja sudskog osoblja u sudovima i osoblja u javnom tužilaštvu (u daljem tekstu: norme).¹¹² Za većinu klasifikacija, norme za broj zaposlenih su utvrđene na osnovu broja sudija ili tužilaca, dok je broj osoblja u izvršnim službama i katastrima utvrđen prema broju podnetih predmeta.

176. Norme za sudove predviđaju sledeće:

- 1 pomoćnik sudije ili pripravnik po sudiji osnovnog, višeg odnosno apelacionog suda.¹¹³
- 1 pomoćnik ili pripravnik na svako troje prekršajnih sudija.
- 1 zapisničar/daktilograf na svakog sudiju prvostepenog suda; 1 na svako dvoje sudija drugostepenog suda.
- 0,8 zaposlenih koji obavljaju administrativne poslove na svakog sudiju u osnovnom i privrednom sudu, 0,5 na svakog sudiju u prekršajnom sudu, 0,4 a svakog sudiju u višem sudu. Bez obzira na odnos, svakom sudu mora da se obezbedi najmanje 5 članova administrativnog osoblja.
- Do 3 zaposlena koji obavljaju IT poslove u osnovnom, višem i privrednom sudu i najmanje 1 zaposleni za IT u svakom prekršajnom sudu.
- 0,4 člana tehničkog osoblja za na sudiju u osnovnom sudu, 0,2 člana tehničkog osoblja na svakog sudiju u višem, privrednom i prekršajnom sudu.

177. Slične odredbe su donete za tužilaštva, i to:

- 1 pomoćnik ili pripravnik na svaka 2 osnovna i viša tužioca.¹¹⁴
- 1 zapisničar/daktilograf na svaka 3 tužioca.
- 0,4 člana administrativnog osoblja na svakog tužioca uz minimum od 5 članova administrativnog osoblja po tužilaštvu.
- Do 2 zaposlena za IT u svakom osnovnom i višem tužilaštvu.
- 0,2 člana tehničkog osoblja na svakog tužioca u osnovnom i višem tužilaštvu.

178. Ne postoji jasna veza između normi i sistematizacija i konačno budžeta pravosudnih subjekata.¹¹⁵ Trajne sistematizacije iz 2009. godine koje je analizirao tim i privremene sistematizacije za

¹¹¹ Čl. 39. (sudovi) i 25. (tužiocu).

¹¹² „Službeni list Republike Srbije” br. 72/2009 i 79/2009

¹¹³ Pod uslovom da ukupan broj pomoćnika sudija ne prelazi 2/3, a broj sudijskih pripravnika 1/3 ukupnog broja.

¹¹⁴ Isti uslov postoji i tiče odnosa pomoćnika i pripravnika.

2010. godinu predviđaju različite odnose broja zaposlenih prema sudijama odnosno tužiocima i ne izgleda da su u skladu sa postojećim normama. Na primer, iako bi norma zahtevala da Prvi osnovni sud u Beogradu ima 192 daktilografa, u sistematizaciji ih stvarno ima 211. Sa druge strane, norme bi dozvolile Višem sudu u Kraljevu tri zaposlena za IT, ali u sistematizaciji postoje samo dva. Mada se u teoriji sektor pravosuđa oslanja na norme da odrede sistematizacije, to u stvari nije sasvim tako. Same norme su možda previše preskriptivan način utvrđivanja broja osoblja s obzirom na složenost pravosudnih institucija i možda je opravdano da sistematizacije odstupaju od propisanih normi. Međutim, ne postoje transparentna obrazloženja za broj osoblja određen u sistematizacijama.

Preporuke

179. Na kratak rok, Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca treba obezbediti analitičko osoblje tako da mogu odmah da počnu da savetuju Ministarstvo pravde o korišćenju i broju najkritičnijih radnih mesta u pravosuđu. To će iziskivati promene sistematizacija administrativnih službi Saveta i Veća.

180. Pored toga, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca treba da obezbede inpute o organizacionoj strukturi i željenim modelima popunjavanja osobljem (tj. norme). Na kratak rok, Savet i Veće treba da posavetuju Ministarstvo pravde o broju i rasporedu pomoćnika sudija i tužilaca i rasporedu menadžera sudova, koje u drugoj i trećoj godini prati razmatranje angažovanja osoblja za informacionu tehnologiju, pa zatim zapisničara i sekretara sudova jer su to radna mesta koja su najkritičnija za delotvorno i efikasno procesuiranje predmeta.

181. Na dugi rok treba razmotriti objedinjavanje nadležnosti za upravljanje ljudskim resursima državnih službenika i nameštenika u Savetu i Veću (tj. prenošenje nadležnosti sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca). To bi omogućilo integrisano upravljanje resursima stvarajući tako bolje okolnosti za optimizaciju strukture resursa.

Obezbeđivanje privremenih radnih mesta

182. Sudovima i tužilaštvima je obezbedeno vanredno finansiranje da angažuju privremene zaposlene u sklopu njihovog mesečnog izdvajanja za zarade.¹¹⁶ Ta radna mesta predstavljaju dodatan resurs pravosuđa koji je loše shvaćen. Privremeni zaposleni se angažuju da zamene zaposlene na odsustvu, da bi se rešio problem prevelikog broja predmeta ili za velike predmete. Za sredstva za angažovanje privremenih zaposlenih potrebno je odobrenje od Ministarstva pravde, ali Ministarstvo ne diktira koja radna mesta mogu da se privremeno popune. Jedino ograničenje je da radno mesto koje treba da se popuni treba da je uključeno u sistematizaciju odobrenu tom sudu ili tužilaštvu.¹¹⁷ Drugi privremeni zaposleni mogu da se uključe kao dobavljači po ugovoru u okviru kategorije rashoda „dobra i usluge“. Predsednici sudova, javni tužioci i Ministarstvo pravde izveštavaju da su se u velikoj meri oslanjali na ta radna mesta u prošlosti i tokom prelaska na novo uređenje sudova i tužilaštava. Međutim, ne postoji centralna evidencija o tome koliko lica privremeno radi u pojedinačnim sudovima odnosno tužilaštvima. Isto tako, sredstva koja se troše za ta radna mesta pod kategorijom dobara i usluga takođe nisu lako

¹¹⁵ Prema evaluaciji koju je nedavno završila Svetska banka, izgleda da je to generalno slučaj kod srpskih ministarstava. Među ministarstvima koja su nedavno ocenjena u studiji Svetske banke, inspekcija Ministarstva prosvete interno kontroliše broj radnih mesta po sistematizaciji po školama, iako ta kontrola od strane Ministarstva finansija ne postoji.

¹¹⁶ Član 63 Zakona o državnim službenicima

¹¹⁷ Na primer, da bi se angažovao IT tehničar, to radno mesto mora da bude uključeno u sistematizaciju, ali broj privremeno zaposlenih nije regulisan osim ukupnim obezbeđenim sredstvima.

dostupna za analizu. Stoga nije moguće da se da ni približna procena obima tih resursa za privremeno popunjavanje osobljem odnosno odnosa resursa koji se koriste za popunjavanje upražnjenih radnih mesta naspram obezbeđivanja pomoći zbog prekomernog radnog opterećenja.

183. Ministarstvo pravde anketira institucije da bi utvrdilo precizan broj stalnog osoblja, a te napore treba da proširi da bi se uključili broj i trošak privremenog osoblja, uključujući i one po ugovoru. Pravosuđe treba to da zna da bi napravilo čvrstu bazu za planiranje ljudskih resursa u budućnosti.

Preporuke

184. Na kratak rok, Ministarstvo pravde treba da prikupi podatke o obimu i korišćenju privremenih radnih mesta u sudovima i tužilaštvima, uključujući i ona po ugovoru.

5.3.2 Klasifikacija radnih mesta

185. Vlada je 2005. godine objavila Uredbu o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika. Uredba zahteva da svaki državni subjekt sačini „opise svih poslova radnog mesta koji sadrže opis svih poslova koji se rade na radnom mestu i procenat vremena koje se provede u vršenju svakog posla pojedinačno. Taj strukturirani pristup klasifikaciji, rangiranju i izboru se zahteva od svih ministarstava i državnih subjekata.

186. Mada priznaje jedinstven status pravosuđa, Uredba predviđa jednoobrazni sistem klasifikovanja zaposlenih u sudu.¹¹⁸ Međutim, ni Vrhovni kasacioni sud ni pojedinačni sudovi odnosno tužilaštva nisu bili uključeni u obuku ili tehničku pomoć koje su im potrebne da sprovedu zahteve Uredbe, jer se pretpostavljalo da Ministarstvo pravde radi na tim pitanjima u ime sudova i tužilaca. Ministarstvima je dato samo kratko vreme u 2005. godini da izrade približno 150 standardnih klasifikacija, ali su im za to obezbeđeni analitičari radnih mesta. Uredba o razvrstavanju¹¹⁹ je predvidela da sudovi i javna tužilaštva treba da imenuju lice odgovorno za izradu opisa radnih mesta, ali sudovima, tužiocima odnosno Ministarstvu pravde nisu obezbeđeni analitičari radnih mesta i u pravosuđu nisu dovršeni standardizovani opisi radnih mesta. Ti sudovi i tužilaštva i dalje nemaju ljudske resurse ovakve vrste, a njihovo zapošljavanje u svakom sudu odnosno tužilaštvu bi bilo neefikasno i dovelo bi do nedoslednosti u opisu radnih mesta. Umesto toga, to treba da bude funkcija Saveta i Veća.

187. Sistematizacija administrativnih kancelarija Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca trenutno ne predviđa pomoćno osoblje za ljudske resurse za pravosuđe.¹²⁰ Bez dodatnih resursa pravosuđe ne može da obavlja dužnosti vezane za pripremanje dobro izrađenih klasifikacija radnih mesta.

Preporuke

188. Odrediti osoblje za planiranje ljudskih resursa, uključujući izradu klasifikacija, kao nadležnost Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Tako bi se postigla veća doslednost na nacionalnom nivou.

¹¹⁸ Videti, na primer, Odeljak IV. Posebne odredbe za sudove i tužilaštva, Uredba o razvrstavanju državnih službenika.

¹¹⁹ Član 42.

¹²⁰ Predložena sistematizacija Administrativne kancelarije Visokog saveta sudstva uključuje jednog savetnika za ljudske resurse odgovornog samo za te poslove u okviru Administrativne kancelarije.

Sadržaj opisa klasifikacija u pravosuđu

189. Poboljšanja opisa klasifikacija u pravosuđu bi ih učinila smislenijim upravljačkim instrumentom. Opisi radnih mesta treba da obuhvataju veštine potrebne za svako radno mesto, a ne samo obrazovanje i godine radnog iskustva.¹²¹ Osmišljeni na pravi način, opisi klasifikacije predstavljaju smernice za izbor, napredovanje, obuku i upravljanje rezultatima rada zaposlenih i unapređuju ciljeve pravosuđa u pogledu smanjenja kašnjenja i promovisanja autonomnijeg upravljanja.¹²² Onako kako su trenutno sačinjeni, opisi radnih mesta uključeni u sistematizacije sudova i tužilaštava ne opisuju znanje, veštine i sposobnosti potrebne u klasifikacijama sudova i tužilaštava, što je naročito presudno za radna mesta višeg nivoa. Za razliku od toga, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca su naveli posebne kvalitete koji se traže kod nosilaca funkcija u njihovim administrativnim telima. Na primer, Visoki savet sudstva traži od svojih administrativnih službenika da, između ostalih kvaliteta, poseduju sposobnosti pismenog i usmenog izražavanja, sposobnosti za zrelo promišljanje i fleksibilnost i veštine rada na kompjuteru. Slično tome, članom 16. nacrta Pravilnika o sistematizaciji Administrativne kancelarije Državnog veća tužilaca se zahteva da imenovana lica imaju sposobnost da vode i organizuju posao, planiraju, organizuju i efikasno obavljaju dužnosti, analitičke sposobnosti, sposobnosti rada na kompjuteru i poznavanje zakonodavstva. Te konstatacije ukazuju na presudnu prirodu izvršnih pomoćnih radnih mesta i veštine potrebne za njih. Treba razmotriti uključivanje formulacije ove vrste u sve opise rukovodećih mesta u sudovima i tužilaštvima.

190. Na administrativnom i tehničkom nivou, predsednici sudova i donatorske agencije su izrazili zabrinutost da minimalni zahtevi za mnoga radna mesta (diploma srednje škole i zanemarljiv stepen iskustva) u kombinaciji sa nedovoljnim ocenjivanjem veština kandidata pre zapošljavanja dovode do izbora osoblja koje nije sposobno da obavlja sve složenije dužnosti u pravosuđu.

Preporuke

191. Postojeći opisi radnih mesta bi mogli da se unaprede dodavanjem:

- Znanja, veština i sposobnosti za svako radno mesto minimalnim zahtevima u pogledu obrazovanja i iskustva; ti dodati elementi će biti smernice za zapošljavanje i obezbediće osnovu za ocenjivanje rezultata rada i dopunsku obuku, gde je to potrebno.
- Dužnosti i kvalifikacije vezane za upravljanje (poznavanje rada sudova; veštine koje se tiču javne uprave, gore nabrojane sposobnosti za izvršno osoblje Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca), sekretara suda i druga radna mesta imenovanih lica.
- Sposobnost pripreme i sprovođenja politika usmerenih ka poboljšanom toku predmeta za sekretare sudova i druga radna mesta sa ulogom u smanjenju kašnjenja.
- Poznavanje etičkih standarda odraženih u kodeksu ponašanja sadržanom u Zakonu o državnim službenicima.

192. Te promene bi mogle da se sprovedu u srednjem roku pošto se donese odluka o poželjnoj lokaciji za analitičare radnih mesta, o čemu je bilo reči u gornjem tekstu.

¹²¹ To su i dalje primarni kriterijumi za svrstavanje u platnu grupu.

¹²² Kao što je istaknuto u izveštaju „DIFD Serbian Civil Service: Assessment of Pay and Benefits System“ iz juna 2004. godine: „Sistem rangiranja radnih mesta se zasniva na kvalifikacijama, iskustvu i širokoj definiciji nivoa radnog mesta. U praksi su glavni kriterijumi koji se koriste kvalifikacije i iskustvo... naknada za rad... se zasniva na karakteristikama pojedinačnih državnih službenika (diploma fakulteta, godine službe), a ne na prirodi posla koji obavljaju.“

5.3.3 Naknada za rad

193. Sadašnje definicije platnih grupa po kojima se određuju zarade su široke, što je prikladno za određivanje naknade za rad. Međutim, potreban je sistem za rangiranje novoformiranih klasifikacija u pravosuđu. Plate državnih službenika se određuju prema osnovnoj plati¹²³ i primeni koeficijenta prema platnoj grupi, kao što je opisano u Zakonu o platama državnih službenika i nameštenika.¹²⁴ Između platnih grupa postoji razlika od približno 12,5%, koja se smatra adekvatnom da privuče osoblje na radna mesta višeg nivoa.¹²⁵ Među 13 platnih grupa, osam nerukovodećih platnih grupa predviđaju rastuće platne razrede prema godinama staža. Tokom pokušaja klasifikacije 2005. godine radna mesta su razvrstana u grupe. Buduća rangiranja novih radnih mesta u pravosuđu treba da izvrši predsednik suda odnosno javni tužilac uz nadzor Ministarstva pravde; ta rangiranja bi mogla da imaju značajne implikacije u pogledu plata i mogla bi da dovedu do neopravdanih nedoslednosti u rangiranju između pravosuđa i drugih delova državne službe i da predstavljaju mogućnosti za korupciju. Potreban je eksterni nadzor.

194. Pravosuđe ima malo upražnjenih radnih mesta, a predsednici sudova i tužioci ne prijavljuju nikakve probleme sa zapošljavanjem vezane za neadekvatnu platu, sa izuzetkom pomoćnika sudija i tužilaca u udaljenim regionima.

195. U principu, državni službenici se kreću po platnim razredima platne grupe na osnovu godina staža.¹²⁶ Zakon o platama državnih službenika i nameštenika uključuje i odredbe koje predviđaju dodatak na platu za bolje rezultate rada ili prihvatanje dodatnog radnog opterećenja. Jedna odredba o rezultatima rada predviđa napredovanje u viši razred u okviru platne grupe kada zaposleni dobiju visoku ocenu^{127, 128}, dok druga predviđa da se bonus za rezultate rada od 50% na osnovnu platu zaposlenog daje maksimalno jednom na svaka tri meseca kao priznanje za izuzetne radne rezultate.¹²⁹ Obe odredbe primenjuje rukovodilac državnog subjekta. Prema Zakonu o radnim odnosima, Vlada može da ustanovi nagradu u obliku novčane naknade, priznanja, poklona i sličnog. Način davanja tih bonusa odnosno poklona i kriterijumi za to nisu precizirani.

196. Ove odredbe o plaćanju po rezultatima rada nisu široko primenjivane ni u pravosuđu ni u celoj državnoj službi. Da bi se osigurala transparentnost i nepristrasnost, pravosuđe ne treba da primenjuje plaćanje po rezultatima rada dok se ne uspostavi rigorozan sistem za ocenjivanje rezultata i dok Vlada ne usvoji standarde za preostali deo državne službe koji mogu da se koriste kao smernica. Prema evaluaciji iz 2004. godine koju su izvršili Odeljenje za međunarodni razvoj V. Britanije i Svetska banka¹³⁰ i koja je potvrđena tokom ovog ocenjivanja na sastancima sa sadašnjim ekspertima Svetske banke i funkcionerima iz Službe za upravljanje kadrovima, postupak ocenjivanja nije sistematično sproveden, a plata neće biti vezana za rezultate rada bar do 2011. a možda i tek 2013. godine.

¹²³ Na primer, osnovna plata za 2010. godinu je 16.560 dinara mesečno.

¹²⁴ Član 15.

¹²⁵ „Serbian Civil Service: Assessment of Pay and Benefits System”, Department for International Development, jun 2004. god.

¹²⁶ Član 23. Zakona o platama državnih službenika i nameštenika. Povećanje je 0,4% za svaku godinu staža.

¹²⁷ Član 16.

¹²⁸ Zakon o platama je uključivao privremenu odredbu koja je ograničavala povećanja za bolje rezultate rada na 20% službenika u jednoj instituciji za period 2009-2011. godine.

¹²⁹ Član 48.

¹³⁰ „Serbian Civil Service: Assessment of Pay and Benefits System”, Department for International Development, jun 2004. god.

Preporuke

197. Rangiranja svih novih radnih mesta u pravosuđu treba da potvrde Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Služba za upravljanje kadrovima da bi se osigurala doslednost i transparentnost u određivanju zarada. Da bi se to uradilo biće potrebno preraditi Uredbu o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika.

198. Odredbe o plaćanju po rezultatima rada sadržane u članu 23. Zakona o državnim službenicima ne treba da se primenjuju za osoblje u pravosuđu pre no što se uspostavi rigorozniji sistem za ocenjivanje rezultata rada i pre no što Vlada usvoji odgovarajuće smernice.

5.3.4 Izbor službenika (osim sudijskih ili tužilačkih pripravnika)

199. Službenike u državnom sektoru zapošljavaju pojedinačna ministarstva, ali se izbor sprovodi po detaljnim postupcima i posebnim kriterijumima. Konkurs za radna mesta u državnoj službi se sprovodi po Zakonu o državnim službenicima, koji predviđa javno oglašavanje raspoloživih radnih mesta i angažovanje konkursnih komisija za izbor kandidata (član 54), ocenu stručne osposobljenosti, znanja i veština putem pismenih provera, razgovora i na drugi odgovarajući način (član 56) i sačinjavanje lista za izbor od strane konkursne komisije sa kojih ministarstvo može da odabere službenike (član 57).

200. Za radna mesta državne službe u okviru pravosuđa tim aktivnostima treba da upravlja Vrhovni kasacioni sud Srbije i Republičko javno tužilaštvo. Ta tela do danas nisu pružala smernice za to kako oglasiti radna mesta, oformiti komisije, oceniti kvalifikacije putem punovažnih i transparentnih načina provere i sačiniti liste kvalifikovanih kandidata. Prema Poslovniku,¹³¹ predsednik suda odnosno javni tužilac je zadužen za tekuće radne odnose u sudu. Ta organizacija jasno predviđa određivanje politike od strane višeg tela i dnevno vođenje izbora kandidata od strane predsednika suda odnosno javnog tužioca. Međutim, o zapošljavanju sada odlučuje svaki pojedinačni sud odnosno tužilaštvo bez standardizovanih postupaka. To dovodi do nedostatka transparentnosti i doslednosti. Glavni naglasak kod zapošljavanja je na stepenu obrazovanja kandidata koji se lako ocenjuje pregledom dokumenata, bez ikakve dodatne provere veština.

201. Ne postoji uslov da se prvo internim kandidatima iz sektora pravosuđa pruži šansa da se premeste u okviru pravosuđa na istom nivou klasifikacije ili da im se da prednost nad eksternim kandidatima kod napredovanja, kao što nalaže Zakon o državnim službenicima.¹³² Pravosuđe nije uključilo eksternog člana u komisije za izbor službenika kao što se to zakonom zahteva. Zakonom je propisano da prilikom sprovođenja internih konkursa za radno mesto od strane konkursne komisije koju imenuje „rukovodilac“¹³³ u tu komisija treba da se uključi i član iz Službe za upravljanje kadrovima. U slučaju sudova i tužilaštava tu funkciju ne izvršava ni Ministarstvo pravde ni Vrhovni kasacioni sud ni Republički javni tužilac, a Savet i Veće su u nekoliko razgovora naveli da ne smatraju da je u okviru njihovog mandata da to čine. Uključivanje eksternog člana bi značajno povećalo transparentnost i nepristrasnost tog postupka.

¹³² Član 50. (Obaveznost internog konkursa): „Radi popunjavanja izvršilačkog radnog mesta u organima državne uprave i službama Vlade sprovodi se interni konkurs ako radno mesto nije popunjeno premeštajem državnog službenika unutar istog organa.“

¹³³ Član 51. Pojam „rukovodioca“ se odnosi na rukovodioca državne organizacije; ukoliko je to ministarstvo, to bi bio ministar, a ukoliko je sud, predsednik suda.

202. Ne postoji ni poseban format za ocenjivanje bilo kandidata za zaposlenje u sektoru po prvi put bilo za napredovanje. Izbor se u velikoj meri zasniva na proceni veština pojedinca od strane predsednika suda ili javnog tužioca, preko direktnog saznanja ili, često, na osnovu usmenih komentara drugih osoba. Da bi se osigurala transparentnost i pravičnost potreban je formalizovan plan ocenjivanja za radna mesta pomoću kojeg se procenjuju kvalifikacije pojedinca prema listi karakteristika (znanje, veštine i sposobnosti).

203. Zakon nadalje predviđa formiranje Žalbene komisije pravosuđa za razmatranje žalbi na izborne postupke, ocenjivanje rezultata rad i disciplinske postupke¹³⁴ i propisuje Vrhovnom sudu odgovornost da podržava komisiju u tim dužnostima.¹³⁵ Članove Žalbene komisije pravosuđa su u prošlosti zajednički imenovali Vrhovni sud Srbije i Republičko javno tužilaštvo iz redova državnih službenika koji rade u sudovima i javnim tužilaštvima. Te žalbene komisije su bile formirane pre nedavne reorganizacije mreže sudova, ali nisu funkcionisale tokom tranzicije i nejasno je ko će preuzeti nadležnost za njihovo formiranje u budućnosti.

204. Nejasnoća oko zapošljavanja i razmatranja žalbi je pojačana zbog nedavnog restrukturiranja mreže sudova/tužilaštava. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca su osnovali privremena tela za utvrđivanje kako broja službenika po sudu/tužilaštvu (privremena sistematizacija) tako i zapošljavanja pojedinaca. Ministarstvo pravde nije objavilo nikakva pravila za nedavan postupak zapošljavanja. Nisu bili transparentni standardi za izbor; vršioци dužnosti predsednika sudova, tužioci i komisije izveštavaju da su se oslanjali na usmene inpute prethodnog rukovodstva; staž službenika nije bio faktor.¹³⁶ Postoji široko rasprostranjena percepcija da su se pojedinačne odluke o zaposlenju donosile na osnovu ličnih afiniteta. Rezultat reorganizacije je bio veliki broj degradiranja, napredovanja, premeštaja i otpuštanja službenika (procenjen na 1200). Te kadrovske promene su pogodile sve klase službenika uključujući i imenovana lica visokog nivoa; na primer, premešten je ili degradiran veći broj rukovodilaca pisarnica. Veliki broj službenika može ponovo da bude premešten ili zaposlen kada Ministarstvo pravde utvrdi konačan broj radnih mesta ili kada se istražna funkcija u potpunosti prenese na tužioce.

205. Uprkos nedavnom iskustvu sa reorganizacijom pravosuđa, ni Ministarstvo pravde ni Savet ni Veće ne tvrde da će obezbediti političke smernice ili pomoć oko tehnika provera ili obrazaca za ocenjivanje za izbor državnih službenika u pravosuđu. Sekretar Visokog saveta sudstva ukazuje na to da je uloga Visokog saveta sudstva u bavljenju neraspoređenim osobljem samo da koordiniše da li mogu da se rasporede na slobodna radna mesta u drugim sudovima/tužilaštvima.

206. Kriterijumi za napredovanje su još manje konkretni od kriterijuma za zapošljavanje na radno mesto u sektoru po prvi put. Ne postoji jasna putanja karijere kojom se rezultati rada vezuju za napredovanje i koja podstiče bolje rezultate i pomaže organizaciji da zadrži talentovano osoblje.

Preporuke

207. S obzirom na važnost transparentnosti za poverenje i sigurnost javnosti u pravosuđe, što pre treba primeniti sledeće preporuke:

- Zahtevati od Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca da ustanove smernice za konkursne komisije da biraju kandidate u saglasnosti sa Zakonom o državnim službenicima; postarati se da svaka konkursna komisija uključuje bar jednog eksternog člana.

¹³⁴ Član 144.

¹³⁵ Član 153.

¹³⁶ Neka lica sa kojima je obavljen razgovor radi ove procene naveli su da je uziman u obzir i status službenika (npr. kao samohranog roditelja), ali nismo mogli da pronađemo zakonsku formulaciju kojom se predviđaju ti izuzeci.

- Izraditi pismene postupke zapošljavanja da bi se uključili transparentni kriterijumi izbora i standardan obrazac za ocenjivanje kandidata prema listi karakteristika (znanje, veštine i sposobnosti) i za početna radna mesta i za napredovanja.
- Utvrditi koja tela će biti nadležna za formiranje žalbenih komisija pravosuđa da bi rešavale žalbe na odluke o zaposlenju.

208. Dodatne preporuke vezane za promenu pretpostavke da je svaka institucija samostalna kao poslodavac će iziskivati značajnije utvrđivanje politika, pa ih stoga treba primeniti na srednji rok:

- Pojašnjenje uslova da se kod napredovanja internim kandidatima sa dobrim rezultatima rada da prednost nad eksternim kandidatima. Službenike svih institucija na istom nivou (npr. svih viših sudova, svih osnovnih tužilaštava) smatrati internim kandidatima.
- Pravljenje lista za izbor, kojima se službenici klasifikuju u opšte grupe, za svako radno mesto koje može da koristi više institucija na istom nivou (npr. svi osnovni sudovi bilo na nacionalnom bilo na regionalnom nivou, npr. u Beogradu).

209. Poslednja preporuka je da se izrade testovi za svako radno mesto kojima se validno proveravaju veštine potrebne na svakom radnom mestu i koji prevazilaze puko uzimanje u obzir stepena obrazovanja i godina iskustva. Ti metodi mogu da uključuje pismene testove, razgovore i druge prikladne i transparentne metode provere za čiju izradu će biti potrebno izvesno vreme. Ti napori treba da počnu u kratkom roku, ali se mogu završiti tek u dugoročnom periodu.

5.3.5 Izbor sudijskih i tužilačkih pripravnika

210. Sudijski i tužilački pripravnici se smatraju državnim službenicima, ali su ih do danas birali i razrešavali pojedinačni predsednici sudova i glavni tužioci bez posebnih kriterijuma. Mada postupci izbora i ocenjivanja u principu nisu dobro razvijeni u srpskom pravosuđu, novi sistem obuke i imenovanja novih sudija se oslanja na dobro osmišljen i ambiciozan plan:

- Visoki savet sudstva odnosno Državno veće tužilaca predlaže kandidate koji su završili početnu obuku rangirajući ih prema ocenama na prijemnom ispitu.
- Ukoliko nema kandidata koji su završili početnu obuku, Savet odnosno Veće predlaže kandidata koji ispunjava opšte uslove za izbor.
- Po završetku početne obuke, pripravnik ima obavezu da konkuriše za mesto sudije u prekršajnim ili osnovnim sudovima ili za zamenika osnovnog javnog tužioca.
- Lice koje je završilo početnu obuku može da bude zaposleno u sudu ili tužilaštvu na najviše tri godine ukoliko je konkurisalo za mesto sudije ili zamenika tužioca, a nije izabrano.¹³⁷
- Posle tri godine, prilikom kandidovanja za te funkcije pripravnici će imati prednost nad kandidatima koji nisu pohađali Akademiju.

211. Planirano je da prva grupa pripravnika bude ograničena na 15-20 učesnika da bi se Akademiji omogućilo da razvije jasne smernice za njihovo ocenjivanje. Da bi se obezbedila smisljena obuka i procena, taj plan se oslanja na jaku grupu mentora i predavača. Mentori će igrati značajnu ulogu u realizaciji tog novog plana; treba da budu oslobođeni nekih od njihovih redovnih dužnosti i imaju pravo na dodatnu naknadu. Mentori i predavači treba da se pažljivo odaberu i obuču da obavljaju svoje funkcije. Međutim, zakon ne kaže ništa o kriterijumima za izbor mentora i predavača i vrsti i dužini obuke koju

¹³⁷ Dalja diskusija o postupku imenovanja za sudije i zamenike tužilaca se nalazi u sledećem odeljku.

treba da dobiju. Osim toga, predsednici sudova treba da obezbede aktivnosti u vezi sa stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem sudijskih pripravnika, ali nisu precizirani metodi za to.¹³⁸

212. Namera Zakona o Pravosudnoj akademiji i standarda koje je Akademija objavila je nesumnjivo da se pripravnici ne tretiraju kao samo još jedan pomoćnik u sudu ili tužilaštvu. Te odredbe takođe posebno navode da su postojeći pomoćnici sudija i tužilaca automatski potencijalni kandidati za sudijski odnosno tužilački položaj.

213. Do danas je izbor pomoćnika sudija i tužilaca sproveden van redovnog postupka državne službe; dužnosti tih radnih mesta se razlikuju po sudovima/tužilaštvima; ta radna mesta se ne koriste dosledno dobro za promovisanje delotvornog upravljanja predmetima. I pored toga, jedan broj nosilaca tih funkcija ostaje u državnoj službi a da ne postanu sudije ili tužioci, neki navodno dugi vremenski period.¹³⁹ Njihov broj nije mali: u januaru 2010. godine je bilo 1187 pomoćnika sudija i 185 pomoćnika tužilaca. Međutim, radni status pojedinaca koji su već zaposleni u tom svojstvu – npr. da li će se od njih tražiti da napuste pravosuđe ukoliko ne pohađaju institut za obuku ili ne postanu sudija ili tužilac – nije razjašnjen. Pripravnici i pomoćnici će sada raditi rame uz rame sa veoma različitim očekivanjima. Ukoliko položaji sudije i zamenika tužioca nisu dostupni pripravicima kada diplomiraju, može da se dovede u pitanje kontinuirano angažovanje pomoćnika sudija i tužilaca koji nisu diplomirali na Akademiji.¹⁴⁰

Preporuke

214. Treba objaviti kriterijume za izbor mentora i predavača za pripravnike. To je hitan i presudan korak za sprovođenje važnih reformi koje su sadržane u Zakonu o Pravosudnoj akademiji.

215. Treba razjasniti da će postojeći pomoćnici sudije i tužioca postati državni službenici od karijere ukoliko ne budu izabrani za sudiju ili tužioca. Mada je važna za uspeh novog plana obuke, ova reforma može da se sprovodi na srednji rok.

5.3.6 Obuka

216. Državni službenici i nameštenici imaju pravo na stručnu obuku i obuku uz rad¹⁴¹, ali je dato malo uputstava o njenom sadržaju, obliku i učestalosti. Zakon o radnim odnosima¹⁴² samo navodi da sadržaj i oblike stručne obuke službenika i način ocenjivanja stečenog znanja treba da regulišu akti koje usvaja:

- Vlada za ministarstva i posebne organizacije
- Vrhovni sud za sudove
- Republičko javno tužilaštvo za javna tužilaštva

217. Vrhovni kasacioni sud i Republičko javno tužilaštvo nisu obezbedili uputstvo o vrstama i obliku obuke osoblja. Zakon o Pravosudnoj akademiji sada predviđa da obuku za administrativno osoblje sudova i tužilaštava treba da usvoji Upravni odbor Akademije, uz saglasnost Visokog saveta

¹³⁸ Član 8. Sudskog poslovnika

¹³⁹ Nismo mogli da dobijemo precizne informacije o mandatu tih lica.

¹⁴⁰ Zakon o Pravosudnoj akademiji ne predviđa da pomoćnici imaju obavezu da pohađaju posebne programe obuke koje usvoji Upravni odbor uz saglasnost Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca.

¹⁴¹ Član 34. Sudskog poslovnika; čl. 92-94. Poslovnika tužilaštva

¹⁴² Član 24.

sudstva i Državnog veća tužilaca.¹⁴³ Te odredbe obezbeđuju okvir za obezbeđenje većeg profesionalizma i efikasnosti među službenicima u pravosuđu, ali još nisu sprovedene.

218. Administrativna obuka Pravosudne akademije će se fokusirati na obučavanje predsednika sudova (i menadžera sudova, tamo gde postoje) u saradnji sa Projektom podele vlasti USAID-a.¹⁴⁴

Tamo gde je njihova saradnja suštinski važna, sprovedeće se zajednička obuka predsednika sudova, menadžera sudova i drugog administrativnog osoblja iz oblasti kao što su upravljanje predmetima i upravljanje brojem predmeta. Predsednici sudova koji vode sudove tradicionalno nisu pohađali obuku iz upravljanja. U celoj Srbiji je samo šestoro njih pohađalo bilo kakvu obuku iz upravljanja sudovima. Međutim, potrebna je obuka iz oblasti sudskih finansija, upravljanja tokom predmeta, upravljanja ljudskim resursima, upravljanja objektima, obuka iz oblasti medija i upravljanja vanrednim situacijama. USAID predlaže da ubuduće sudija može da postane predsednik suda po završetku obuke iz oblasti upravljanja tokom predmeta i medija. Menadžerima sudova bi se pružio petodnevni orijentacioni kurs, s tim što bi naredne godine usledilo usavršavanje. Namera Akademije je da uključi menadžere u radnu grupu radi razvoja ove administrativne obuke.

219. Međutim, trenutno nema planova da Pravosudna akademija pruža 1) administrativnu obuku za preostalo više osoblje sudova i tužilaštava koji iznosi približno 400 ljudi¹⁴⁵ ili 2) obuku iz upravljanja Ministarstvu pravde. Potrebna je i dodatna kritično važna obuka iz upravljanja za približno 190 ljudi koji rade u finansijskim službama suda. To su sledeći potrebni koraci u poboljšanju obuke u pravosuđu.

Preporuke

220. Razviti obuku za više osoblje osim menadžera sudova, počev od menadžera tužilaštava ukoliko se otvori takvo radno mesto. S obzirom na broj inicijativa vezanih za obuku koje sprovodi i ograničene resurse koje ima Akademija, obuku za preostalo administrativno osoblje u sudovima i tužilaštvima treba odložiti do druge ili treće godine reforme.

5.3.7 Upravljanje rezultatima rada

221. Uredba o ocenjivanju rezultata rada državnih službenika, usvojena 2005. godine, primenjuje se na državne službenike koji rade u sudovima. Uredba i njen osnov, Zakon o državnim službenicima, odražavaju standarde dobre prakse u upravljanju rezultatima rada. Uredbom se zahteva, između ostalog, da se prilikom pripreme ciljeva radnih mesta konsultuju službenici i da ocenjivanje rezultata rada uključuje kvantitet i kvalitet rada, kao i nezavisnost, kreativnost, inicijativu, preciznost i stepen saradnje službenika. Ocenjivanja treba da se obavljaju jednom godišnje, a ocene da se analiziraju lično sa službenikom.¹⁴⁶ Posebne odredbe se primenjuju na praćenje rada službenika na probnom radu.¹⁴⁷ Generalna namera plana ocenjivanja je da se promoviše poboljšano upravljanje putem konsultovanja i kontinualnog praćenja i korigovanja tokom obuke,¹⁴⁸ gde je to prikladno, a ne samo da se ocenjivanja koriste za odgovornost ili napredovanje službenika, mada se ovde obrađuju i ti aspekti.^{149, 150} Disciplinski

¹⁴³ Član 52. Zakona o Pravosudnoj akademiji

¹⁴⁴ Prema Memorandumu o razumevanju za 2009-2013. godinu, trošak obuke treba da se подели između Akademije i USAID-a.

¹⁴⁵ Uključuje upravitelje pisarnica i sekretare sudova i tužilaštava.

¹⁴⁶ Član 83.

¹⁴⁷ Član 65.

¹⁴⁸ Član 85. Zakona o državnim službenicima

¹⁴⁹ Član 88. Zakona o državnim službenicima

postupak i osnovi za disciplinski postupak¹⁵¹ se eksplicitno bliže određuju u pravnom okviru za državne službenike.¹⁵² Taj okvir predviđa i hijerarhiju manjih disciplinskih prekršaja¹⁵³ i postupaka,¹⁵⁴ uključujući novčane kazne i ograničenja napredovanja i postupak žalbe na disciplinske postupke.¹⁵⁵ Svaka od tih odredaba je delotvorno sredstvo za poboljšanje rezultata rada. Mada se vezivanje naknade za rad za rezultate pokazalo nedelotvornim u Srbiji, ocenjivanja rezultata rada služe u druge veoma vredne svrhe kao što je utvrđivanje gde je potrebna dodatna obuka, koji službenici su najkvalifikovaniji za napredovanje i za odgovornost i otpuštanje službenika sa slabim rezultatima rada. Bez instrumenata za ocenjivanje rezultata rada organizacije ne mogu da poboljšaju vezu između rezultata pojedinca sa rezultatima institucije.

222. U pravosuđu postupci upravljanja rezultatima trenutno nisu uspostavljeni i treba da se razviju. Sadašnji sistem je nedovoljno objektivan i nije dovoljno vezan za znanje, veštine i sposobnosti potrebne za klasifikaciju, što ograničava njegovu upotrebljivost kod uvođenja plaćanja po rezultatima. Ocenjivanja rezultata rada državnih službenika se ne koriste da se utvrde postupci obuke i drugi korektivni postupci.

223. Gore opisan plan izbora pripravnika treba da se poboljša posebnim praćenjem rezultata rada koje bi sprovodili sudovi i tužilaštva, ali još nisu ustanovljeni postupci za to. Predsednici sudova i javni tužioci treba da šalju godišnji izveštaj Akademiji o radu pomoćnika sudija i tužilaca i pripravnika i mišljenje njihovih mentora. Još nisu dokumentovani kriterijumi za ocenjivanje koje treba da koriste mentori. Do sada je ocenjivanje pomoćnika sudija i tužilaca sprovedeno korišćenjem opšteg obrasca za državne službenike, koji ne prepoznaje posebnu i presudnu ulogu pomoćnika odnosno da su pripravnici verovatno buduće sudije i zamenici tužilaca. Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca i Pravosudna akademija treba da postave kao prioritet izradu posebnih kriterijuma za ocenjivanje i rigoroznog postupka ocenjivanja koji će primenjivati mentori u sudovima/tužilaštvima.

Preporuke

224. Rezultati rada u pravosuđu mogu da se poboljšaju samo ako se dosledno primenjuje ocenjivanje rezultata rada pomoćnog sudskog osoblja. Prve dve od sledećih preporuka treba primeniti što pre, dok norme za preostale službenike (treću preporuku) treba dovršiti na srednji rok.

- Izmeniti poslovnik tako da se zahteva da se radne norme definišu i ocenjivanja sprovede u konsultaciji sa službenikom.
- Razviti kriterijume i obrasce za ocenjivanje svakog radnog mesta posebno za pomoćnike sudija i tužilaca i rigorozan postupak ocenjivanja koji će primenjivati mentori.
- Preraditi instrumente za ocenjivanje rezultata rada drugih službenika tako da uključe ocenu kvantiteta i kvaliteta rada, nezavisnosti, kreativnosti, inicijative, preciznosti i kooperativnosti.

5.3.8 Kodeks ponašanja

225. Godine 2006. USAID je predložio, a Ministarstvo pravde povoljno ocenilo, Kodeks ponašanja za sudsko osoblje, ali on nije usvojen. Možda neće biti potreban poseban kodeks ponašanja s

¹⁵⁰ Član 86. Zakona o državnim službenicima; Član 35. Zakona o radnim odnosima

¹⁵¹ Član 78.

¹⁵² Razlozi za razrešenje uključuju osudu na kaznu zatvora, ocenu rada kao „nezadovoljavajućeg“ dva neuzastopna puta ili dokaz o sukobu interesa.

¹⁵³ Čl. 107-108.

¹⁵⁴ Član 110.

¹⁵⁵ Član 120.

obzirom da je u Zakonu o državnim službenicima sadržan jasan kodeks za državne službenike.¹⁵⁶ Taj kodeks propisuje ograničenja za primanje poklona, dopunski rad koji je u sukobu sa radom u pravosuđu, osnivanje firme ili korišćenje položaja da se utiče na odlučivanje.

226. Presudniji od posebnih kodeksa ponašanja za pravosuđe su obuka iz etike i sprovođenje zakona. Nisu sve odredbe o sukobu interesa jasne same po sebi. Drugi evropski sistemi pravde zahtevaju obuku iz etike za sudije i zamenike tužilaca; sistemi u Sjedinjenim Državama zahtevaju takvu obuku i za sudije i tužioce i za njihovo osoblje. Ne postoji plan za pružanje obuke iz etike sudijama, tužiocima ili sudskom osoblju. Takođe je potreban jasan postupak i mesto da javnost i službenici prijave sumnju da kod službenika postoji sukob interesa. Telo nadležno za prijem prijave o postojanju sukoba interesa za državni sektor je Agencija za borbu protiv korupcije. U svetlu važnosti borbe protiv korupcije u pravosuđu za poverenje i sigurnost javnosti u državni sektor, Agencija treba da odredi prioritete uključujući i sukobe interesa službenika u pravosuđu. Korisnicima sudova treba odmah učiniti dostupnima obrasce i postupke za prijavljivanje sumnji o postojanju sukoba interesa.

Preporuke

227. Treba pripremiti program obuke iz etike, prvo za sudije i zamenike tužilaca, a zatim za celokupno osoblje u pravosuđu. Mada je suštinski važna, ova preporuka će iziskivati izradu planova obuke, verovatno uz pomoć međunarodnih stručnjaka, i izbor predavača. Opravdano je očekivati da će tu obuku pripremiti Akademija na srednji rok kada se dovrši teorijska obuka koja se priprema za pripravnike.

228. Kontinuirani reformski naponi treba da osiguraju da će Agencija za borbu protiv korupcije primati prijave o sumnjama da postoji sukob interesa kod službenika u pravosuđu i pripremiti obrasce i postupak da javnost i službenici prijave takve sumnje o postojanju sukoba interesa.

5.3.9 Podrška u vidu automatizacije za funkciju upravljanja ljudskim resursima

229. Evidenciju o osoblju vodi svaki sud odnosno tužilaštvo. Ne postoji centralno skladište informacija o ljudskim resursima koje bi pravosuđu omogućilo da obezbeđuje informacije o kontroli radnih mesta budžetskim organima. Kao što je razmatrano gore, Ministarstvo pravde nije upoznato koliko izvršilaca radi u svakom pojedinačnom sudu odnosno tužilaštvu bilo na neodređeno bilo na određeno vreme i moralo je da anketira te institucije da bi utvrdilo precizan broj za svaki sistematizovan broj stalnog osoblja.

230. Istovremeno, ne postoje sistemi za evidentiranje radne istorije pojedinca, uključujući radna mesta na kojima je bio i obuku koju je pohađao. Poslovnik¹⁵⁷ predviđa automatizovano vođenje evidencije o osoblju pod uslovom da je zaštićena poverljivost podataka.

231. Pravosuđe treba da zameni manuelno vođenje evidencije ljudskih resursa automatizovanim sistemima. To će omogućiti vođenje evidencije o odobrenim radnim mestima vezane za sistem finansija (kontrola radnih mesta); sređivanje informacija vezanih za pojedinačne službenike koje se tiču obuke i rezultata rada (vođenje evidencije o osoblju), što ne mora da bude vezano za sistem finansija; i vođenje evidencije o osoblju koje je postavljeno na radna mesta (kontrola radnih mesta i vođenje evidencije o osoblju), takođe vezano za sistem finansija. Radi lakog korišćenja te sisteme treba integrisati. Čak i ako

¹⁵⁶ Čl. 25-30.

¹⁵⁷ Član 69.

Ministarstvo pravde zadrži nadležnost nad kontrolom radnih mesta, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca treba da preuzmu vođstvo u razvoju tog sistema.

Preporuke

232. Na srednji rok treba razviti funkcionalnosti potrebne za kontrolu radnih mesta i sisteme za vođenje evidencije o osoblju za pravosuđe. Ministarstvo pravde treba da izda uslove za angažovanje IT konsultanta za razvijanje posebnog sistema za vođenje evidencije o ljudskim resursima u pravosuđu.

5.4 Upravljanje ljudskim resursima sudija i zamenika tužilaca

5.4.1 Organizaciona struktura

233. Pre 2009. godine, broj tužilaca i sudija je određivan bez pismene metodologije, u principu putem godišnjih povećanja broja radnih mesta utvrđenog početkom 90-ih godina prošlog veka. Glavni tužioci su podnosili zahteve republičkom javnom tužiocu, predsednici sudova Vrhovnom sudu, a Ministarstvo pravde ih je potvrđivalo. Navedeno je da su se potrebe utvrđivale na osnovu broja završenih predmeta koji je prijavljivan kvartalno i godišnje u statističkim izveštajima koji su podnošeni Ministarstvu pravde i ili Vrhovnom sudu ili Republičkom javnom tužilaštvu, ali nije objavljena pismena metodologija.

234. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca su zaduženi za utvrđivanje broja sudija odnosno tužilaca za svaku instituciju. U slučaju Visokog saveta sudstva to se vrši bez odobrenja Ministarstva pravde, dok se za broj zamenika tužilaca traži odobrenje ministra.¹⁵⁸ Metodologija koja se koristi da se utvrdi broj potreban za novu mrežu nije kodifikovana i utvrđivanje broja sudija i tužilaca su pratila velika neslaganja, uključujući kritike oko nedostatka transparentnosti. Državno veće tužilaca je ponovo analiziralo potreban broj tužilaca na osnovu predloga iz Udruženja tužilaca i povećalo je broj mesta zamenika tužioca za 40, a predložilo je i način revizije ocenjivanja kvalifikacija kandidata koji nisu izabrani. Slično tome, u maju 2010. godine Visoki savet sudstva je usvojio odluku da se broj mesta sudija poveća za 104, ali nije jasan osnov za tu odluku.

235. Od presudnog je značaja da pravosuđe objavi transparentnu metodologiju za utvrđivanje potrebnog broja sudija i zamenika tužilaca. Ta metodologija treba da uzme u obzir stopu dolaznih prema rešenim predmetima da bi se izbeglo povećanje broja zaostalih predmeta. Dalje razmatranje pitanja koja okružuju korišćenje rešenih predmeta kao primarnog faktora kod utvrđivanja potrebne veličine svake institucije može se naći u prethodnim poglavljima 3. i 4.

5.4.2 Izbor predsednika sudova i javnih (glavnih) tužilaca

236. Predsednik suda je mesto od suštinske važnosti sa značajnim nadležnostima za upravljanje tokom predmeta i upravljanje kako pravosudnim tako i nepravosudnim poslovima. Predsednike sudova bira Narodna skupština da upravljaju sudskom upravom u svakom pojedinačnom sudu.¹⁵⁹ ¹⁶⁰ Najveći sudovi zapošljavaju preko 1000 službenika i upravljaju velikim brojem predmeta raznih vrsta. Mada predsednik suda može da poveri određene poslove sudske uprave zameniku predsednika ili

¹⁵⁸ Član 10. Zakona o sudijama; član 75. Zakona o javnom tužilaštvu .

¹⁵⁹ Čl. 69-80. Zakona o sudijama

¹⁶⁰ Čl. 7 i 8. Sudskog poslovnika

predsednicima odeljenja, sekretaru suda ili menadžeru suda, upravne i organizacione nadležnosti su tradicionalno zadržavali predsednici sudova.¹⁶¹

237. Slično tome, javni (glavni) tužilac izabran od strane Narodne skupštine je upravni organ nadležan za pravilan i blagovremen rad tužilaštva.¹⁶² Javni tužilac utvrđuje organizaciju i dodeljuje zadatke tužiocima i administrativnom osoblju, odlučuje o pitanjima zapošljavanja, bavi se prijavljenim nepravilnostima i kašnjenjima u upravljanju predmeta i štiti nezavisnost rada javnog tužilaštva. Pošto u tužilaštvu ne postoji ekvivalent menadžera suda, poveravanje poslova, kada do njega ipak dođe, ograničeno je na zamenika javnog tužioca ili sekretara tužilaštva.

238. Uprkos presudnoj prirodi tih mesta, u zakonu su predviđeni ili su Savet odnosno Veće razradili samo veoma uopštene kriterijume za izbor predsednika sudova i javnih tužilaca. Zakon o sudijama samo predviđa da predsednik suda treba da poseduje upravljačke i organizacione veštine,¹⁶³ dok poziva Visoki savet sudstva da odredi bliže kriterijume. Prvog januara 2010. godine su imenovani vršioći dužnosti predsednika sudova, ali nisu precizirani kriterijumi za izbor. Trebalo je da 1. aprila 2010. godine budu izabrani stalni predsednici sudova za novu mrežu sudova, ali nije utvrđen ni postupak za izbor ni konačan izbor. Navodno ima više od 1000 kandidata za 83 mesta predsednika sudova.

239. Zakon o javnom tužilaštvu ne daje nikakvo uputstvo o tome kako Državno veće tužilaca treba da inicijalno odabere pojedince za kandidovanje za javnog tužioca.¹⁶⁴ Decembra 2009. godine Narodna skupština je izabrala 68 javnih tužilaca na osnovu preporuka Državnog veća tužilaca, ali bez navedenih kriterijuma ili pismenih odluka. Kao što se dalje razmatra u daljem tekstu, predloženi plan ocenjivanja za tužioce vezuje ocenu za zadržavanje javnih tužilaca prilikom ponovnog imenovanja, ali nije preciziran inicijalni postupak odlučivanja.

Preporuke

240. Zbog bitne prirode mesta predsednika sudova i javnih tužilaca, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca treba da u vrlo kratkom roku preciziraju kriterijume za izbor predsednika sudova i javnih tužilaca da bi se omogućilo ispitivanje upravljačkih i organizacionih veština. Treba napraviti standardizovana pitanja koja se tiču toga kako kandidati vide probleme upravljanja sudom odnosno tužilaštvom i kako bi pristupili potencijalnim rešenjima.

5.4.3 Naknada za rad¹⁶⁵

241. Platni razredi na platnoj skali za sudije i zamenike tužilaca deluju racionalno. Sudije i tužioći su klasifikovani u pet osnovnih platnih grupa¹⁶⁶ na osnovu nivoa suda. Osnovna zarada predsednika suda je 10-30% veća od zarade sudije tog suda, zavisno od ukupnog broja sudija u sudu, a osnovna zarada zamenika predsednika suda je veća 5-15%. Razlika u zaradi između sudija i tužilaca na različitim pravosudnim nivoima se kreće od 14% do 25%.

¹⁶¹ Zakonima se predviđa da se neke dužnosti, uključujući razmatranje žalbi na kašnjenje ili druge nepravilnosti u postupcima i donošenje kadrovskih ili budžetskih odluka ne mogu zakonski poveriti drugom licu.

¹⁶² Zakon o javnom tužilaštvu, član 34, Pravilnik o upravi u javnom tužilaštvu

¹⁶³ Član 69.

¹⁶⁴ Član 46. Nacrta Pravilnika o kriterijumima vrednovanja rada javnih tužilaca

¹⁶⁵ Ova analiza se fokusira samo na raspone naknada za rad. Nije bilo moguće preduzeti dublju analizu nivoa naknada.

¹⁶⁶ Čl. 38-40. i čl. 69-72. Zakona o javnom tužilaštvu

Preporuke

5.4.4 Izbor sudija i zamenika tužilaca

242. Prijave i dokaz kvalifikovanosti koje kandidati podnose Visokom savetu sudstva odnosno Državnom veću tužilaca ne pružaju adekvatnu ili transparentnu osnovu za izbor.¹⁶⁷ Jedine konkretne informacije koje se traže od kandidata su diplome, dokaz o državljanstvu i položen pravosudni ispit i dokumenti u kojima se navode datumi zaposlenja. Narodna skupština bira nove sudije i tužioce među kandidatima koje je kandidovao Visoki savet sudstva odnosno Državno veće tužilaca.¹⁶⁸ Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca utvrđuju imenovanje sudija odnosno zamenika tužilaca na neodređeno vreme posle tri godine staža bez potvrde od strane Narodne skupštine. Izbor među kandidatima bez više informacija ometa otvoreno i dosledno odlučivanje i otežava Visokom savetu sudstva da se štiti od optužbi za pristrasnost.¹⁶⁹ Nisu ustanovljene odredbe za sprečavanje diskriminacije. Strožiji uslovi prijema i završnog ispita Pravosudne akademije (videti diskusiju o sudijskim i tužilačkim pripravnicima u gornjem tekstu) unaprediće mogućnost da se kandidati za sudije i tužioce ocenjuju nepristrasno i transparentno, ali će Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca i dalje imati obavezu da kandidate za kandidovanje izaberu među onima koji su završili Akademiju.

243. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca se po zakonu takođe pozivaju da pribave informacije i mišljenja o kvalifikacijama, kompetentnosti i moralnosti kandidata od organizacija u kojima je taj kandidat radio, ali ne postoji standardan metod ili format za to. Ukoliko je kandidat radio u sudu ili tužilaštvu, na primer kao pomoćnik sudije ili tužioca, Savet odnosno Veće ima obavezu da razmotri njegove ocene rezultata rada. Ukoliko je zaposlen kao sudija ili tužilac, a traži napredovanje, treba pribaviti mišljenje sednice svih sudija odnosno zamenika tužilaca tog suda odnosno tužilaštva i mišljenje sednice svih sudija suda neposredno više instance. To se nije dosledno dešavalo u nedavnom postupku za izbor novih sudija i tužilaca. Mada ti zahtevi proširuju i razjašnjavaju osnove na kojima treba oceniti kandidate, ne postoje konkretni metodi ili formati za sakupljanje tih informacija što otežava objektivno i transparentno upoređivanje kandidata.¹⁷⁰

244. Visoki savet sudstva odnosno Državno veće tužilaca takođe mogu da obave razgovor sa kandidatima. Potrebni su obrasci i kriterijumi za razgovor. Da bi se promovisala transparentnost i doslednost potrebno je izraditi određeni obrazac za razgovore sa predviđenim ocenama za svaki kriterijum za izbor. To će takođe pojednostaviti rad Saveta odnosno Veća, jer oni imaju obavezu za daju pismeno obrazloženje zašto su izabrali predloženog kandidata.

245. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca utvrđuju koje sudije i tužioce će se imenovati na neodređeno vreme bez inputa od strane Narodne skupštine. Nisu razrađeni kriterijumi, obrazac i metod za odlučivanje da li sudija ili tužilac treba da budu zadržani. Postoje dva izuzetka koji važe za imenovanje sudija na neodređeno vreme, ali ne i zamenika tužilaca, to jest:

- Sudija čiji je rad tokom prvog trogodišnjeg mandata ocenjen kao „izuzetno uspešan“ automatski se imenuje na funkciju na neodređeno vreme.

¹⁶⁷ Čl. 47-49. Zakona o sudijama i članovi 78-81. Zakona o javnom tužilaštvu

¹⁶⁸ Član 10. Zakona o sudijama; član 75. Zakona o javnom tužilaštvu

¹⁶⁹ Član 82. Zakona o javnom tužilaštvu i član 46. Zakona o sudijama. I kod sudija i kod tužilaca je zabranjena diskriminacija po bilo kom osnovu prilikom kandidovanja kandidata, a ta tela treba da uzmu u obzir nacionalnu strukturu stanovništva, adekvatnu zastupljenost članova nacionalnih manjina, kao i poznavanje stručne pravne terminologije na jezicima nacionalnih manjina koji se koriste u sudu.

¹⁷⁰ Kandidat ima pravo da vidi date informacije i mišljenja.

- Sudija čiji je rad tokom prvog trogodišnjeg mandata ocenjen kao „nezadovoljavajući“ ne može da se imenuje na funkciju na neodređeno vreme.

246. Kod kandidata za sudije koji dobiju ocenu da „ispunjavaju“ uslove i kod svih kandidata za zamenike tužilaca je nejasno kako će Savet odnosno Veće odlučiti da li taj sudija odnosno tužilac treba da se zadrži. Plan koji dozvoljava diskrecioni izbor kod zadržavanja sudija i tužilaca koji ispunjavaju uslove je otvoren za manipulaciju. U najmanju ruku treba objaviti kriterijume za utvrđivanje da li sudija odnosno tužilac ispunjava standard.

Preporuke

247. S obzirom na nedavna neslaganja oko izbora sudija i tužilaca i činjenicu da će biti potrebno da se neprestano biraju nove sudije i tužioci, preporučuje se da se na kratak rok sprovedu sledeće preporuke:

- Napraviti standardan obrazac prijave za kandidate za sudije i tužioce.
- Napraviti standardan obrazac za sakupljanje informacija od prethodnih poslodavaca kandidata za sudije i tužioce.
- Izraditi utvrđen obrazac za razgovore sa kandidatima za sudije i tužioce, uz predviđene ocene za svaki kriterijum za izbor.
- Izraditi kriterijume, obrasce i metode za odlučivanje da sudiju ili tužioca koji ispunjava uslove ne treba zadržati.

5.4.5 Obuka

248. Ujedinjene nacije i Savet Evrope naglašavaju tesnu vezu između početne obuke i obuke uz rad sudija i zamenika tužilaca i nezavisnosti i efikasnosti pravosudnog sistema. Jedan od najznačajnijih aspekata srpske reforme pravosuđa su povećani zahtevi za obukom sudija i tužilaca od strane Pravosudne akademije i utvrđivanje potreba za obukom od strane samog pravosuđa preko Programskog saveta Akademije.¹⁷¹ Ta struktura je u velikoj meri usklađena sa principima koje je objavio Savet Evrope.¹⁷² Sredstva za rad Akademije uglavnom dolaze iz budžeta Republike Srbije, dopunjena donacijama i prihodom od publikacija i projekata.¹⁷³

249. Početna i kontinuirana obuka za sudije i zamenike javnih tužilaca koji su po prvi put izabrani pre no što je nastao program obuke za pripravnike, a nisu završili početnu obuku, imaju obavezu da pohađaju poseban program kontinuirane obuke.¹⁷⁴ Dužina i sadržaj te obuke nisu definisani u zakonu. Umesto toga, Programski savet Akademije treba da pripremi tu obuku kada se formira Savet, u što skorijem roku.

250. Druga obuka za sudije i tužioce koju nalaže Zakon o Pravosudnoj akademiji obuhvata obuku za:

- Sudije i tužioce koji se bave predmetima prema Zakonu o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica po krivičnom i porodičnom zakonu.

¹⁷¹ Sastavljenog od 11 članova (najmanje pet sudija, tri javna tužioca, jedan član osoblja suda ili tužilaštva i stručnjaci za obuku).

¹⁷² Evropska povelja o zakonu za sudije. Nezavisnost pravosuđa, tačka 7, princip I 1 i 2 b, Preporuke br. R (94)12 Komiteta ministara Saveta Evrope, 1.1.6.

¹⁷³ Član 22. Zakona o pravosudnoj akademiji. Trenutni državni budžet Akademije je približno 700.000 USD.

¹⁷⁴ Član 45. Zakona o pravosudnoj akademiji

- Sudije ili tužioce koji se unapređuju u sud više instance.
- Sudije ili tužioce čija se specijalizacija promenila.
- Sudije ili tužioce na koje utiču značajne promene zakonodavstva ili postupaka za upravljanje predmetima (npr. uvođenje nagodbe).

251. Zakonom se takođe predviđa da Savet i Veće mogu da zahtevaju od sudija odnosno tužilaca da pohađaju posebne programe obuke da bi se popravili slabi rezultati sudije odnosno tužioca, ali još nije precizirano kako će to da se ostvari. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca nisu utvrdili kako će se te odredbe sprovesti, pa je nejasno da li će se korektivna obuka pohađati ozbiljno i da li finansiranje za korektivnu obuku treba da pokrije Akademija ili institucija u koju se sudija odnosno tužilac imenuje.

252. Planom ocenjivanja koji je predložen za sudije se ne predviđa uzimanje u obzir pohađanja obuke prilikom ocenjivanja njihovih rezultata rada. Akademija je zadužena za vođenje i slanje dosijea sudija i tužilaca koji su učestvovali u obuci Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca. Te odredbe podupiru odredbe u Zakonu o sudijama i Zakonu o javnim tužiocima po kojima je učešće sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u obuci jedan od kriterijuma za njihov izbor i napredovanje u karijeri. Međutim, planom ocenjivanja za sudije koji je predložio Visoki savet sudstva se ne predviđa uzimanje u obzir obuke prilikom ocenjivanja njihovih rezultata rada. Za razliku od toga, predloženi postupak ocenjivanja tužilaca koji je izradilo Udruženje tužilaca je izričit u navođenju pohađanja kontinuiranog obrazovanja kao kriterijuma za ocenjivanje. Veza između obuke i napredovanja treba da se razjasni u postupku ocenjivanja sudija tako što će se obuka učiniti izričitim kriterijumom za ocenjivanje rezultata rada i napredovanje.

253. Visoki savet sudstva treba odmah da se pozabavi kritično važnom, obaveznom obukom za prekršajne sudije koji su nedavno premešteni iz izvršne u pravosudnu granu i kojima je data proširena nadležnost. Do 1. januara 2010. godine rešavanje prekršajnih predmeta je bila funkcija izvršne, a ne pravosudne grane. Stoga se za potrebe ocenjivanja sve prekršajne sudije, bilo da su nove na toj funkciji ili da su premeštene iz izvršne grane, smatraju novim sudijama. Međutim, od onih koji su premešteni iz izvršne grane se ne zahteva da učestvuju u intenzivnoj kontinuiranoj obuci Akademije koja se zahteva od novih sudija. I nadležnost prekršajnog suda je proširena preko granica saobraćajnih i drugih manjih pitanja na složena poreska, carinska i devizna pitanja. Prekršajne sudije sada mogu sa izriču znatne novčane kazne i da optužene kažnjavaju zatvorom do 60 dana i da vode zvanične pretrese. U tom pogledu će uloga Akademije biti presudna. Međutim, prema rečima direktora Akademije, očekuje se da prekršajne sudije dobiju ad hoc obuku koju je pripremila Udruženje tužilaca koristeći sredstva donatora, dok Visoki savet sudstva ne usvoji konkretnije zahteve u pogledu obuke. To se još nije realizovalo.

Preporuke

254. Priprema obavezne obuke prekršajnih sudija od strane Visokog saveta sudstva treba da se odredi kao prioritet na kratak rok.

255. Kontinuirana obuka treba da bude izričit kriterijum za ocenjivanje rezultata rada i napredovanje u karijeri. Mada važna, ova preporuka je manje kritična od izrade dobrih kriterijuma za prvi izbor na funkciju. Nju treba uzeti u obzir na srednji rok.

5.4.6 Upravljanje rezultatima rada

256. Individualna ocenjivanja sudija mogu da obezbede rukovodstvu suda vredne povratne informacije za razvoj i obrazovanje, odgovarajuće raspoređivanje ili napredovanje sudija,

potrebna poboljšanja u sudskoj upravi, izdvajanje resursa i predviđanje trendova radnog opterećenja. Do tada se ocenjivanje sudija i tužilaca rukovodi Zakonom o sudijama¹⁷⁵, odnosno Zakonom o javnom tužilaštvu.¹⁷⁶ U oba zakona je predviđeno redovno ocenjivanje na osnovu objavljenih, objektivnih i jednoobraznih kriterijuma, putem postupka kojim se obezbeđuje učešće sudije ili tužioca koji se ocenjuje. Međutim, u prošlosti se ocenjivanje sudija i tužilaca u potpunosti oslanjalo na ispunjavanje normi minimalne produktivnosti i na procenu procenta u kojem su presude sudije poništavane u višem sudu. Za sudije¹⁷⁷ su mesečne norme koje je usvojio Vrhovni sud Srbije zahtevale da sudije reše sledeći broj predmeta:

- Sudije opštinskog suda: 18 istražnih predmeta; 14 krivičnopravnih predmeta, 20 građanskopravnih predmeta ili 20 radnopravnih predmeta.
- Okružnog suda: 5 istražnih predmeta, 4 krivičnopravna predmeta i 15 građanskopravnih predmeta.
- Vrhovnog suda: 15 krivičnopravnih predmeta, 20 građanskopravnih predmeta ili 20 upravnih predmeta.

Za zamenike tužilaca je mesečna norma za završene predmete u principu bila:¹⁷⁸

- Prvostepeni odnosno opštinski tužilac: 15 predmeta
- Prvostepeni krivičnopravni predmeti u okružnom tužilaštvu: 5 predmeta
- Drugostepeni krivičnopravni predmeti: 45 predmeta za mesto sa punim radnim vremenom na ovom mestu
- Prvostepeni privredni prestupi: 40 predmeta
- Drugostepeni privredni prestupi: 50 predmeta
- Građanskopravni i upravni predmeti; 150

257. Pored toga, odnos predmeta koje je viši sud poništio prema rešenim predmetima je prethodno korišćen kao mera kvaliteta rešavanja.

Predložen plan ocenjivanja sudija

258. Proširivanje kriterijuma za ocenjivanje sudija preko odnosa primljenih i rešenih predmeta i potvrđenih prema poništenim presudama tako da obuhvate napredovanje rada suda na pravi način odražava ulogu sudija u širem sprovođenju pravde. Komisija Visokog saveta sudstva za ocenjivanje rezultata rada sudija i predsednika sudova je objavila nova pravila za ocenjivanje sudija. Predloženim pravilima se pokušava da se ocenjivanje rezultata zasniva ne samo na količini rešenih predmeta, već i na kvalitetu odlučivanja (putem analiziranja koliko dobro su bile napisane presude, njihove sposobnosti da vode postupke, dužine postupaka) i ulozi svakog pojedinačnog sudije kao pripadnika suda (opisanoj kao „posvećenost sudu“).

259. Sudije treba da se ocenjuju preko izveštaja predsednika sudova i sudija iz Odeljenja za nadzor uz učešće veća od troje sudija sa višeg sudskog nivoa, iako viši sudovi tradicionalno nisu imali jaku nadzornu ulogu. Očekuje se da se ocene daju u okviru raspona bodova predviđenih u svakoj kategoriji ocenjivanja, pri čemu se bodovi pretvaraju u opisnu ocenu (premašuje očekivanja, zadovoljavajući rezultati, nezadovoljavajući). Na osnovu odluke Visokog saveta sudstva, sudija može

¹⁷⁵ Čl. 32-33.

¹⁷⁶ Čl. 99-102.

¹⁷⁷ „Službeni glasnik“ 80/2005.

¹⁷⁸ Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, član 100. Maloletnički predmeti su tretirani isto kao punoletnički krivičnopravni predmeti.

izuzetno da se ocenjuje i mimo plana. Taj predlog je u obliku nacrtu distribuiran svim sudijama. Trebalo je da se krajem aprila 2010. godine u svakom pojedinačnom apelacionom sudu održe radni sastanci koji uključuju sudije sa svakog nivoa, ali su odloženi do daljnjeg.

260. Jasno je da je u izradu pravila uloženo mnogo razmišljanja i pažnje, ali pre finalizovanja pravila za ocenjivanje treba rešiti četiri ključna pitanja.

261. Treba razjasniti i pojednostaviti i kvantitativne i kvalitativne metode ocenjivanja sudija. Komisija treba da prepozna i reši najkritičniju prepreku sprovođenju: nedostatak pouzdanih i uporedivih statističkih podataka na nivou celog sistema. Ocenjivanje sudija se oslanja na precizno i dosledno evidentiranje. Pitanja koja okružuju nedosledno sakupljanje podataka se razmatraju u Poglavlju 3. Zbog toga što sudovi na različite načine evidentiraju odluke, podatke o broju odluka po sudiji treba uporediti sa sudom u celini tako da neslaganja u evidentiranju ne dovedu sudije iz određenog suda u nepovoljan položaj. Konkretno, statistički podaci za krivičnopravne predmete stvaraju probleme uporedivosti zavisno od toga da li neka jurisdikcija dodeljuje jedan broj predmetima sa više optuženih. Na primer, sudija koji je rešio 10 „krivičnopravnih predmeta“ je možda doneo presude za 10 zasebnih optuženih ili za 17.

262. Ocenjivanje rezultata rada sudije u odnosu na njegove kolege u sudovima sa sličnim brojem sudija, a ne u odnosu na celu zemlju bi obezbedilo smislenije informacije. Time bi se takođe Visokom savetu sudstva dale informacije o rezultatima suda koje mogu da se koriste za odlučivanje u vezi sa raspoređivanjem resursa (npr. da li je u većim sudovima potrebno više sudija) i poboljšanjima prakse (npr. da li manji sudovi treba da uvedu bolje prakse upravljanja predmetima).

263. Plan ocenjivanja koji je izradilo Državno veće tužilaca je u tom pogledu bolji. Državno veće tužilaca se pobrinulo da upoređuje broj odluka donetih u predmetima koje vodi pojedinačan tužilac sa prosečnim brojem odluka donetih u predmetima koje vode svi tužioci u istom tužilaštvu. Taj metod upoređivanja rezultata dozvoljava uzimanje u obzir institucionalnih faktora koji utiču na rezultate i koje Visoki savet sudstva treba da uzme u obzir pri ocenjivanju sudija. Plan ocenjivanja tužilaca je izričit i u pogledu veze između rezultata pojedinačnog tužioca i rezultata funkcije tužioca u celini tako što predviđa da je cilj pravila „da usmeravaju poboljšanje (poboljšanja) sistema i rada“.¹⁷⁹ Za razliku od toga, svrha ocenjivanja rezultata koju je predvidela komisija Visokog saveta sudstva je vezana za „...izbor...i razrešenje sudija“, a manje izričito za poboljšanje rezultata pojedinca ili institucije.¹⁸⁰ Te odredbe treba da usvoji i Visoki savet sudstva radi primene kod ocenjivanja sudija.

264. Postupak ocenjivanja bi trebalo pojednostaviti. U pokušaju da se stvori objektivnost ocena, metod koji je predložio Visoki savet sudstva predviđa pretvaranje svih kriterijuma za ocenjivanje u bodove. Predloženi metod predviđa da se izvrši preko 20 obračuna po sudiji koji se ocenjuje, od kojih se neki razlikuju po nivou suda. Predloženi plan bi predstavljao i značajno radno opterećenje za veća i osoblje Visokog saveta sudstva. Veoma detaljan protokol, uveden da bi se obezbedila objektivnost podataka koji se koriste za ocenjivanje, iziskivao bi da Visoki savet sudstva sakuplja i verifikuje te podatke, vrši i proverava sve obračune i priprema potrebne izveštaje. To nije realistično radno opterećenje za tri člana osoblja koje za tu funkciju predviđa Visoki savet sudstva.

265. Složenost predloženog plana bi verovatno iziskivala angažman sa punim radnim vremenom od strane sudija veća. Visoki savet sudstva treba da razmotri ko bi predsedavao u predmetima 36 sudija koji bi bili članovi tih veća u narednoj godini i verovatan uticaj na upravljanje tokom predmeta. Kako je prethodno bio slučaj, na svakih 100 sudija bi se osnovalo jedno veće sa četvorogodišnjim mandatom. Novoimenovane sudije i tužioci bi se ocenjivali jednom godišnje za svaku od tri godine, a postojeće

¹⁷⁹ Član 1. Nacrta Pravilnika o kriterijumima vrednovanja rada javnih tužilaca.

¹⁸⁰ Član 33. Nacrta Pravilnika o kriterijumima vrednovanja rada sudija i predsednika sudova.

sudije jednom na svake tri godine. Stoga, samo devet panela koji uključuju 27 sudija trebalo bi da rade puno radno vreme u sledeće tri godine kako bi ocenili svih 800 novoimenovanih sudija u svakoj od te tri godine. Trajno gledano, bila bi potrebna dodatna 3 veća sa 9 sudija kako bi ocenili približno 400 sudija koje je obavezno oceniti u trogodišnjem ciklusu ocenjivanja.

266. Predsednici sudova bi dobili značajno novo radno opterećenje. Svaki aspekt predloženog pokazatelja „Posvećenost“, koji obuhvata odnos sudije sa drugim sudijama, osobljem i strankama, spremnost na timski rad, doprinos unapređenju i poboljšanju rada suda, pridržavanje radnog vremena i korišćenje prekovremenog rada, a koji je vrednovao predsednik suda, pretvara se u bodove.

267. Za postupke ocenjivanja sudija bi bilo korisno kratko pilotiranje od strane članova komisije pod mentorstvom stručnjaka za ocenjivanje sudija iz odgovarajuće zemlje.¹⁸¹ Tim treba da oceni jednog do dvoje sudija u više sudova, uključujući jednu malu jurisdikciju, sakupljanje zbirnih i pojedinačnih podataka iz originalnih izvora, vršenje obračuna, pribavljanje kvalitativnih ocena od predsednika suda i višeg suda i popunjavanje obrasca za konačno ocenjivanje. Posle probnih ocenjivanja treba pregledati predložene mere za ocenjivanje da bi se procenilo da li postoje dosledni podaci za merenje rezultata rada pojedinca prema njima na kredibilan i blagovremen način i da li može da se izdrži pokrivanje radnih obaveza ocenjivača. Žurba da se upotrebe kriterijumi za ocenjivanje će ih učiniti nelegitimnim. Jasno je da će se u međuvremenu konkretne žalbe na sudije i dalje ispitivati u skladu sa disciplinskim postupcima koji se razmatraju u daljem tekstu.

268. Visoki savet sudstva treba da razmotri kako ove informacije mogu da se koriste da se obezbede programi edukacije za sudije koje imaju potrebu za poboljšanjem kapaciteta. Plan ocenjivanja ne treba da se koristi samo da se utvrdi da li treba zadržati, razrešiti ili unaprediti sudije. On takođe treba da pruži informacije o tome kako mogu da se poboljšaju rezultati kroz obuku i mentorstvo. Članom 34. predloženih kriterijuma za ocenjivanje tužilaca se predviđa da ukoliko na sredini perioda ocenjivanja izgleda verovatno da zamenik tužioca može da dobije ocenu da „ne zadovoljava“ zahteve radnog mesta, javni tužilac treba da razmotri verovatnu ocenu sa zamenikom tužioca, navodeći razloge za njegovu ocenu. Ta odredba podržava koncept da ocenjivanje treba koristiti da se poboljšaju rezultati i omogućava rano prepoznavanje potreba za korektivnom obukom. Tu odredbu treba da usvoji Visoki savet sudstva.

Predloženi plan ocenjivanja tužilaca

269. Nacrt pravila za ocenjivanje javnih tužilaca je konkretan po pitanju sposobnosti koje se traže od tužilaca. One uključuju sposobnost da se primenjuju stručna znanja, sposobnost da se preduzimaju procesne radnje, analitički pristup, sposobnost za rasuđivanje i odlučivanje, sposobnost obrazlaganja pravnih pristupa, sposobnosti usmenog i pismenog izražavanja i timski rad.¹⁸²

270. Obračuni rezultata rada tužilaca su veoma složeni, sa mnogo kriterijuma koje treba razmotriti. Kao i kod sudija, rezultati rada tužilaca se ocenjuju jednom na svake tri godine, pri čemu se rezultati rada po prvi put izabranog zamenika javnog tužioca ocenjuju jednom godišnje za svaku od prve tri godine. Izuzetno, tužioci mogu da se ocenjuju i češće. Kriterijumi za ocenjivanje tužilaca su:

- Efikasnost
- Blagovremeno rešavanje predmeta

¹⁸¹ Visoki savet sudstva bi mogao da razmotri pilotiranje ocenjivanja sudija u pilot sudovima u okviru studije ponderisanog broja predmeta (videti Poglavlje 3).

¹⁸² Član 4. Nacrta Pravilnika o kriterijumima vrednovanja rada javnih tužilaca

- Ulaganje odgovarajućih pravnih sredstava
- Sposobnosti pismenog i usmenog izražavanja; sposobnost obrazloženja pravnih pristupa
- Usvajanje novih znanja, stručno obrazovanje i obuka
- Saradnja sa službenicima, sudom i drugim državnim organima, organizacijama i učesnicima.

271. Step en pažljivosti i detaljnosti sa kojim su izrađivani predlozi za ocenjivanje nije obuhvatio pitanja napredovanja sudija odnosno tužilaca ili napredovanja zamenika tužilaca ili sudija. Državno veće tužilaca i Visoki savet sudstva odlučuju o izboru zamenika javnog tužioca odnosno sudija sa mandatom u drugom odnosno višem tužilaštvu odnosno sudu, ali ni nacrt pravila za ocenjivanje sudija ni nacrt pravila za ocenjivanje tužilaca za napredovanje nisu dobro izrađeni i navode za tužioce, na primer, samo da prioritet za napredovanje imaju javni tužioci i zamenici javnog tužioca kojima je data ocena „izuzetno uspešno obavljanje funkcije javnog tužioca“.¹⁸³ Nacrt pravila za sudije jednostavno navodi da su bodovi dobijeni u ocenjivanju osnova za izbor za sud više instance. Kao i kod sudija koji „ispunjavaju uslove“ posle početnog trogodišnjeg probnog perioda, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca treba da na srednji rok razviju kriterijume, obrasce i metode za odlučivanje da li sudija odnosno tužilac ispunjava uslove za napredovanje.

Predsednici sudova i javni tužioci

272. Kriterijumi za ocenjivanje predsednika sudova i javnih tužilaca predstavljaju iste probleme na nivou institucije kao što su kriterijumi opisani kod ocenjivanja pojedinačnih sudija. Pored toga, ti kriterijumi su nedovoljno konkretni da bi omogućili dosledno i transparentno ocenjivanje predsednika sudova, naročito s obzirom na posledice lošeg ocenjivanja, a prikazani su ukratko samo kao:

- Rezultati suda; kao i kod pojedinačnih sudija, rezultati suda se ocenjuju uzimanjem u obzir samo broja odluka
- Uspeh u rukovođenju sudskom upravom, koji treba da ocene sve sudije suda
- Zakonit i blagovremen rad suda

273. Predloženi kriterijumi za ocenjivanje javnih (glavnih) tužilaca¹⁸⁴ su bolje artikulisani nego za predsednike sudova i bolje odražavaju široki opseg nadležnosti glavnog tužioca. Ocenjivanje rada javnog tužioca vrši neposredno nadređeni tužilac¹⁸⁵, posle pribavljanja mišljenja kolegijuma višeg tužilaštva. Prilikom ocenjivanja rezultata rada uzimaju se u obzir periodični izveštaji o radu javnog tužilaštva. Oni obuhvataju:

- utvrđivanje pravovremenosti u radu javnih tužilaštava,
- opštu sposobnost da upravlja javnim tužilaštvom,
- sposobnost da vrši nadzor,
- sposobnost da unapređuje rad javnih tužilaštava i
- sposobnost upravljanja rizicima.

Svaki uslov je pažljivo definisan u predloženim pravilima.

¹⁸³ Član 46. Nacrta Pravilnika o kriterijumima vrednovanja rada javnih tužilaca

¹⁸⁴ Član 21.

¹⁸⁵ Postupak vrednovanja, član 102. Zakona o javnom tužilaštvu.

Preporuke

274. Zbog ključne prirode tih kriterijuma za utvrđivanje zakonitosti rada Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca preporučuje se da Savet i Veće poboljšaju pravila za ocenjivanje sudija i tužilaca tako što će:

- Priznati da je sakupljanje statističkih podataka po sudovima nedosledno.
- Uporediti rezultate pojedinačnog sudije i tužioca sa rezultatima u institucijama slične veličine pored zemlje u celini.
- Izričito uzeti u obzir složenost materije koju rešavaju sudije.
- Koristiti kvalitativne ocene za kriterijume kao što je posvećenost koji se svakako ne izražavaju brojevima.
- Pilotirati plan ocenjivanja u nekoliko sudova i tužilaštava.
- Uvesti ocenjivanje novih sudija i tužilaca na kraju dve, a ne jedne godine.
- Fokusrirati ocenjivanje na mogućnosti za pružanje podrške, profesionalni razvoj i obrazovanje. Formativna ocenjivanja omogućavaju sudijama da se neprestano popravljaju, a ne da čekaju na konačno ocenjivanje sa ozbiljnim posledicama po karijeru.

5.4.7 Odgovornost i razrešenje

275. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca rade na značajnoj reformi postupaka za odgovornost ili razrešenje sudija ili tužilaca; njihovi predlozi su u suštini međusobno paralelni i izgledaju adekvatni. Prethodni disciplinski postupak se oslanjao na pritužbe koje su predsednici sudova ili građani podnosili Nadzornom odboru Vrhovnog suda, koji je ispitivao svaku žalbu.¹⁸⁶ Mnoge primljene pritužbe su se odnosile na nezadovoljstvo ishodom predmeta, za koje je ispravnije da se upućuju sudu više instance, ili blagovremenost rešavanja predmeta, za koje je prikladnije da ih rešavaju predsednici sudova. Navedeno je da postoji značajan broj zaostalih pritužbi.

276. Optužbe koje su bez osnova sada može da odbaci disciplinski tužilac.¹⁸⁷ Disciplinska komisija razmatra samo optužbe koje joj prosledi taj tužilac kao osnovane. To je značajan napredak u odnosu na prethodni sistem.

277. Osnovi za disciplinski postupak¹⁸⁸ su bliže određeni u Zakonu o javnom tužilaštvu i odražavaju opšti plan ocenjivanja. Vrste disciplinskih prekršaja¹⁸⁹ za sudije obuhvataju:

- kašnjenje postupka, uključujući nezakazivanje ročišta, prolongiranje postupka, kašnjenje u izradi presuda i neopravdano neobaveštavanje predsednika suda o predmetima sa prolongiranim postupkom;
- procesuiranje predmeta mimo reda;
- često kašnjenje na ročišta ili nepoštovanje radnog vremena;
- nepravilan tretman stranaka ili sudskog osoblja;
- prihvatanje neprikladnih poklona, propust da se sam izuzme gde se to predviđa, neprimereni odnosi sa strankama ili pravnim zastupnicima, ili drugo teško kršenje Etičkog kodeksa; kao i

¹⁸⁶ U 2008. i 2009. godini Vrhovni sud je podneo Narodnoj skupštini predloge za razrešenje sedam sudija, četiri na osnovu krivičnih osuda, a tri na osnovu neizvršenja dužnosti odnosno nesposobnosti sudija.

¹⁸⁷ Savet i Veće treba da odrede uslove za imenovanje, trajanje mandata i način prestanka funkcije, način rada, odlučivanja i imenovanja članova disciplinskih organa.

¹⁸⁸ Član 104. Zakona o javnom tužilaštvu

¹⁸⁹ Član 90.

- nepohadanje obaveznih programa obuke.

278. Razlika između lakih i teških disciplinskih prekršaja zamenika tužilaca i sudija je dobro precizirana. Teški disciplinski prekršaji su obuhvatali 1) postupak kojim se izaziva ozbiljan poremećaj vršenja sudijskih ili tužilačkih ovlašćenja ili veliko narušavanje ugleda pravosudnog sistema i poverenja javnosti u njega, 2) postupke koji su doveli do zastarevanja i 3) ponovljene disciplinske prekršaje (definisane kao tri utvrđena prekršaja). Okvirom se predviđa hijerarhija disciplinskih sankcija, uključujući javnu opomenu koja se može primeniti samo za prvi prekršaj, umanjenje plate do 50% u toku najduže jedne godine i ograničenja napredovanja^{190, 191} i postupak žalbe na disciplinske postupke.

279. Jasan je i disciplinski postupak. Disciplinska komisija koju je osnovao Visoki savet sudstva odnosno Državno veće tužilaca može da odbaci predlog disciplinskog tužioca ili da ga usvoji i izrekne disciplinsku sankciju.¹⁹² Ukoliko Disciplinska komisija utvrdi odgovornost sudije ili tužioca za težak disciplinski prekršaj, povešće postupak za razrešenje.¹⁹³ Disciplinski postupak je zatvoren za javnost ukoliko optuženi pojedinac ne zahteva da bude javan i mora da se obavi u roku od jedne godine od dana kada je disciplinski prekršaj navodno počinjen. Optuženi imaju pravo da budu odmah obavesteni o predlogu disciplinskog tužioca, da pregledaju spise predmeta i prateću dokumentaciju i da iznesu dokaze lično ili preko zastupnika.^{194, 195} Bilo disciplinski tužilac bilo sudija odnosno tužilac protiv koga je pokrenut disciplinski postupak mogu podneti žalbu Visokom savetu sudstva odnosno Državnom veću tužilaca. Odluka Visokog saveta sudstva odnosno Državnog veća tužilaca je konačna.^{196, 197}

280. U ovim okolnostima, u pogledu odgovornosti i razrešenja se ne daju nikakve preporuke.

5.4.8 Kodeksi ponašanja

281. Mada pravilnici Visokog saveta sudstva¹⁹⁸ i Državnog veća tužilaca¹⁹⁹ uključuju zahtev da se usvoji Etički kodeks, a Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije predviđa da ustanove državne službe usvoje plan očuvanja integriteta, ni Savet ni Veće još uvek nisu usvojili Etički kodeks koji je obavezujući za sudije odnosno tužioce. Društvo sudija i Udruženje tužilaca su usvojili Etički kodeks koji je obavezan za članove tih udruženja, ali nisu predviđene sankcije ukoliko članovi prekrše kodeks.

282. Međutim, u zakonima o sudijama²⁰⁰ i javnim tužiocima²⁰¹ su generalno definisani sukobi interesa i, kao što je razmatrano u prethodnom tekstu, sukobi interesa kod sudija i javnih tužilaca se smatraju disciplinskim prekršajima. Sudija ne može da bude na funkciji u organima koji donose ili sprovode propise, na drugim javnim funkcijama ili položajima u autonomnoj pokrajini i jedinicama lokalne samouprave. Sudija odnosno tužilac ne može da bude član političke stranke niti da politički deluje, da se bavi plaćenim javnim ili privatnim poslom, da pruža pravne usluge ili daje savete uz naknadu niti da se bavi drugim delatnostima koje su suprotne dostojanstvu i nezavisnosti sudije ili štete

¹⁹⁰ Član 91.

¹⁹¹ Član 105. Zakona o javnom tužilaštvu

¹⁹² Član 97. Zakona o sudijama

¹⁹³ Čl. 94-95.

¹⁹⁴ Član 96.

¹⁹⁵ Zakon o javnom tužilaštvu, član 109.

¹⁹⁶ Član 98. Zakona o sudijama

¹⁹⁷ Član 111.

¹⁹⁸ Član 2.

¹⁹⁹ Član 47.

²⁰⁰ Član 30.

²⁰¹ Član 49.

ugledu suda, a koje utvrdi Visoki savet sudstva odnosno Državno veće tužilaca.²⁰² Sudija ne mora da pribavi izričito odobrenje da se bavi obrazovnom i istraživačkom delatnošću uz naknadu van radnog vremena ili nastavnim i istraživačkim aktivnostima u ustanovi za pravosudnu obuku tokom radnog vremena. Sudija je dužan da obavesti Visoki savet sudstva o svakom angažmanu ili poslu koji se može smatrati nespojivim sa njegovom ili njenom sudijskom funkcijom.

Preporuke

283. Treba izraditi program obuke iz etike za sudije i zamenike tužilaca. Mada je suštinski važna, ova preporuka će iziskivati izradu nastavnog plana obuke, verovatno uz pomoć međunarodnih stručnjaka, i izbor odgovarajućeg fakulteta. Opravdano je očekivati da će tu obuku pripremiti Akademija u srednjeročnom periodu, nakon što deo privede kraju teorijska obuka koja je u pripremi za pripravnike. Resursi za sprovođenje ovog programa bi takođe trebali da budu pronađeni i raspodeljeni.

²⁰² Član 30. Zakona o sudijama; član 65. Zakona o javnom tužilaštvu

Dodatak 1. Ključni finansijski podaci o osoblju i broju predmeta

Finansijski podaci – Opšta ekonomska stavka za svaku pojedinačnu vrstu pravosudnog subjekta, tekuća godina, RSD.

OPIS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010
	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan
USTAVNI SUD													
Rashodi za zaposlene	28.478		32.427	32.744	37.058	40.991	71.571	62.854	101.310	80.519	124.149	93.986	121.029
Tekući rashodi	3.206		2.600	2.165	2.700	2.739	2.516	1.468	2.818	6.527	6.789	5.248	7.043
Kapitalni rashodi	60		-	-	-	-	500	78	-	-	300	133	200
Ukupni rashodi	31.744	-	35.027	34.909	39.758	43.730	74.587	64.401	104.128	87.046	131.238	99.367	128.272
Budžetski prihodi	31.744		35.027	34.909	39.758	43.730	74.587	64.401	104.128	87.046	131.238	100.467	128.272
Sudske takse	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Donacije od međunarodnih organizacija	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	31.744	-	35.027	34.909	39.758	43.730	74.587	64.401	104.128	87.046	131.238	100.467	128.272
PRAVOSUDNI ORGANI													
Rashodi za zaposlene	930.691	796.117	1.621.871	1.667.266	1.862.724	2.186.497	2.302.609	2.169.551	571.137	945.282	804.193	1.112.598	2.085.485
Tekući rashodi	937.918	1.155.124	1.102.402	788.845	1.038.000	1.243.746	1.686.790	1.675.937	597.000	488.044	517.655	635.070	419.367
Kapitalni rashodi	1.107.500	209.246	804.500	225.569	385.000	478.956	2.184.805	1.074.238	1.168.764	334.902	1.107.401	493.769	1.349.004
Ukupni rashodi	2.976.109	2.160.488	3.528.773	2.681.680	3.285.724	3.909.199	6.174.205	4.919.726	2.336.901	1.768.229	2.429.249	2.241.438	3.853.856
Budžetski prihodi	367.109	63.417	425.401	233.065	460.728	764.276	1.639.039	1.457.223	2.336.901	1.561.824	1.701.836	1.278.071	2.912.274

OPIS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010
	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan
Sudske takse	2.606.000	2.097.071	3.103.372	2.448.615	2.824.996	3.144.923	4.535.166	3.462.502	-	206.404	727.413	963.367	941.582
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	3.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	2.976.109	2.160.488	3.528.773	2.681.680	3.285.724	3.909.199	6.174.205	4.919.726	2.336.901	1.768.229	2.429.249	2.241.438	3.853.856
VRHOVNI SUD / VRHOVNI KASACIONI SUD													
Rashodi za zaposlene	171.359	158.408	169.489	190.212	238.236	243.631	477.965	438.572	502.900	514.906	512.317	487.321	294.968
Tekući rashodi	12.786	8.042	6.850	5.902	6.800	8.319	10.870	13.178	16.300	17.691	21.221	14.704	18.305
Kapitalni rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	2.000	2.017	12.000	-	7.001
Ukupni rashodi	184.145	166.450	176.339	196.115	245.036	251.951	488.834	451.750	521.200	534.614	545.538	502.025	320.274
Budžetski prihodi	184.145	-	176.339	-	245.036	-	362.227	360.672	363.870	378.234	388.538	350.744	240.170
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	126.607	91.077	157.330	156.380	157.000	151.281	80.104
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	184.145	-	176.339	-	245.036	-	488.834	451.750	521.200	534.614	545.538	502.025	320.274
VIŠI PRIVREDNI SUD / PRIVREDNI APELACIONI SUD													
Rashodi za zaposlene	48.314	43.776	49.498	52.402	60.376	61.885	137.973	120.342	162.462	138.203	175.701	147.978	128.749
Tekući rashodi	4.911	2.241	2.530	2.303	11.530	6.362	7.511	8.920	12.203	9.363	12.885	12.236	13.505
Kapitalni rashodi	-	-	-	-	-	-	3.100	3.362	2.400	3.888	5.247	2.455	1.643
Ukupni rashodi	53.225	46.017	52.028	54.705	71.906	68.247	148.584	132.624	177.065	151.454	193.833	162.669	143.897

OPIS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010
	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan
Budžetski prihodi	53.225	-	52.028	-	71.906	-	126.463	107.934	150.533	126.582	167.808	132.207	93.851
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	22.121	24.690	26.532	24.872	26.025	30.462	50.046
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	53.225	-	52.028	-	71.906	-	148.584	132.624	177.065	151.454	193.833	162.669	143.897
REPUBLIČKO TUŽILAŠTVO													
Rashodi za zaposlene	84.738	57.489	64.428	60.045	85.899	87.071	165.046	142.198	189.786	146.540	208.398	145.623	108.227
Tekući rashodi	33.723	7.023	9.134	5.474	5.800	6.593	9.347	6.435	8.975	8.628	10.479	9.979	12.731
Kapitalni rashodi	-	-	-	-	-	76	530	324	1.000	193	1.000	409	1.702
Ukupni rashodi	118.461	64.512	73.562	65.519	91.699	93.740	174.923	148.957	199.761	155.361	219.877	156.011	122.660
Budžetski prihodi	118.461	-	73.562	-	91.699	-	156.418	144.277	170.911	145.376	195.418	145.775	83.494
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	18.505	4.680	28.850	9.985	24.459	10.236	39.166
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	118.461	-	73.562	-	91.699	-	174.923	148.957	199.761	155.361	219.877	156.011	122.660
TUŽILAŠTVO ZA RATNE ZLOČINE													
Rashodi za zaposlene	24.200	18.466	27.935	24.718	36.071	37.144	63.004	56.405	70.780	68.148	92.618	74.420	81.565
Tekući rashodi	11.673	2.345	4.836	3.337	5.200	5.671	7.945	7.974	15.260	10.892	14.052	11.110	15.760
Kapitalni rashodi	1.000	485	-	-	-	298	1.084	1.049	900	663	1.000	905	1.501
Ukupni rashodi	36.873	21.296	32.771	28.055	41.271	43.113	72.033	65.428	86.940	79.703	107.670	86.434	98.826

OPIS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010
	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan
Budžetski prihodi	36.873	-	32.771	-	41.271	-	68.721	60.702	67.806	68.057	74.165	66.892	66.132
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	3.312	4.726	19.134	11.646	33.505	19.542	32.694
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	36.873	-	32.771	-	41.271	-	72.033	65.428	86.940	79.703	107.670	86.434	98.826
REPUBLIČKI JAVNI PRAVOBRANILAC													
Rashodi za zaposlene	40.650	36.055	50.818	39.742	78.281	100.920	139.305	126.492	150.978	135.014	168.939	138.564	152.286
Tekući rashodi	9.695	5.077	5.900	6.371	5.400	13.750	102.083	72.455	74.188	99.164	74.051	88.330	62.360
Kapitalni rashodi	-	-	-	-	-	-	1.100	694	1.200	1.980	1.400	540	1.000
Ukupni rashodi	50.345	41.132	56.718	46.113	83.681	114.670	242.489	199.642	226.366	236.159	244.390	227.435	215.646
Budžetski prihodi	50.345	-	56.718	-	83.681	-	230.507	194.811	216.486	224.582	235.633	220.203	205.501
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	11.982	4.831	9.880	11.577	8.757	7.232	10.145
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	50.345	-	56.718	-	83.681	-	242.489	199.642	226.366	236.159	244.390	227.435	215.646
OKRUŽNI SUDOVI / VIŠI SUDOVI													
Rashodi za zaposlene	881.413	815.992	895.718	906.081	1.010.353	1.063.073	1.637.897	1.562.395	2.044.613	1.788.831	1.883.144	1.727.788	1.343.739
Tekući rashodi	196.453	213.066	182.415	181.648	184.500	445.870	556.660	549.897	904.186	1.018.530	826.003	846.156	515.715
Kapitalni rashodi	1.000	-	-	-	-	13.993	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni rashodi	1.078.866	1.029.059	1.078.133	1.087.729	1.194.853	1.522.936	2.194.557	2.112.293	2.948.799	2.807.360	2.709.147	2.573.944	1.859.454

OPIS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010
	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan
Budžetski prihodi	1.078.866	-	1.078.133	-	1.194.853	-	2.194.557	2.112.293	2.160.097	2.133.503	1.908.942	1.664.327	1.119.882
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	-	-	788.702	673.858	800.205	909.618	739.572
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	1.078.866	-	1.078.133	-	1.194.853	-	2.194.557	2.112.293	2.948.799	2.807.360	2.709.147	2.573.944	1.859.454
OPŠTINSKI SUDOVI / OSNOVNI SUDOVI													
Rashodi za zaposlene	2.919.933	2.745.757	3.111.976	3.108.081	3.519.610	3.601.557	5.074.694	4.808.461	6.350.365	6.052.524	6.357.342	5.851.442	4.731.983
Tekući rashodi	586.844	566.698	452.267	450.368	386.000	1.047.888	842.600	822.108	2.064.620	2.135.763	1.618.005	1.617.821	1.402.015
Kapitalni rashodi	-	-	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni rashodi	3.506.777	3.312.455	3.564.343	3.558.449	3.905.610	4.649.445	5.917.294	5.630.569	8.414.985	8.188.287	7.975.347	7.469.262	6.133.998
Budžetski prihodi	3.506.777	-	3.564.243	-	3.905.610	-	5.917.294	5.630.569	6.164.061	5.853.169	6.198.237	5.515.523	3.940.182
Sudske takse	-	-	100	-	-	-	-	-	2.250.924	2.335.118	1.777.110	1.953.739	2.193.816
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	3.506.777	-	3.564.343	-	3.905.610	-	5.917.294	5.630.569	8.414.985	8.188.287	7.975.347	7.469.262	6.133.998
PRIVREDNI SUDOVI													
Rashodi za zaposlene	379.018	354.944	400.029	398.674	451.907	463.653	667.925	637.009	851.826	796.063	869.984	751.324	639.955
Tekući rashodi	102.758	64.006	66.220	65.335	72.500	72.117	65.420	63.940	156.804	155.050	167.427	157.156	145.215
Kapitalni rashodi	593	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni rashodi	482.369	418.950	466.249	464.009	524.407	535.770	733.345	700.948	1.008.630	951.113	1.037.411	908.480	785.170

OPIS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010
	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan
Budžetski prihodi	477.552	-	466.249	-	524.407	-	733.345	700.948	807.912	756.623	861.191	742.546	527.329
Sudske takse	4.817	-	-	-	-	-	-	-	200.718	194.490	176.220	165.934	257.841
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	482.369	-	466.249	-	524.407	-	733.345	700.948	1.008.630	951.113	1.037.411	908.480	785.170
OKRUŽNO TUŽILAŠTVO / VIŠE TUŽILAŠTVO													
Rashodi za zaposlene	235.712	206.373	240.878	240.599	271.178	278.182	428.333	407.802	603.540	580.867	647.735	578.071	530.713
Tekući rashodi	26.972	17.131	13.260	13.324	13.200	13.004	18.554	15.298	40.030	39.108	67.505	31.476	41.165
Kapitalni rashodi	-	-	-	-	-	-	1.615	-	-	-	-	-	-
Ukupni rashodi	262.684	223.504	254.138	253.923	284.378	291.186	448.502	423.100	643.570	619.975	715.240	609.547	571.878
Budžetski prihodi	262.684	-	254.138	-	284.378	-	448.502	423.100	479.430	468.513	554.580	472.742	419.384
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	-	-	164.140	151.461	160.660	136.805	152.494
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	262.684	-	254.138	-	284.378	-	448.502	423.100	643.570	619.975	715.240	609.547	571.878
OPŠTINSKA JAVNA TUŽILAŠTVA / OSNOVNA JAVNA TUŽILAŠTVA													
Rashodi za zaposlene	500.759	432.674	504.842	501.492	581.579	592.540	874.137	833.725	1.253.760	1.218.696	1.312.576	1.221.407	1.041.886
Tekući rashodi	43.317	36.375	29.350	28.482	27.100	26.720	38.330	35.944	84.473	82.870	104.005	65.501	83.315
Kapitalni rashodi	500	-	1.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

OPIS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010
	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan
Ukupni rashodi	544.576	469.049	535.192	529.974	608.679	619.260	912.467	869.669	1.338.233	1.301.566	1.416.581	1.286.908	1.125.201
Budžetski prihodi	544.076	-	534.192	-	608.679	-	912.467	869.669	956.479	971.502	1.099.471	998.661	819.008
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	-	-	381.754	330.064	317.110	288.247	306.193
Donacije od međunarodnih organizacija	500	-	1.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	544.576	-	535.192	-	608.679	-	912.467	869.669	1.338.233	1.301.566	1.416.581	1.286.908	1.125.201
PREKRŠAJNA VEĆA													
Rashodi za zaposlene	55.416	47.232	54.877	54.567	62.252	62.450	97.839	91.325	128.981	140.737	145.828	137.301	-
Tekući rashodi	27.382	13.492	15.210	13.090	14.200	11.608	11.200	10.597	31.206	20.302	28.155	10.294	-
Kapitalni rashodi	1.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni rashodi	83.798	60.724	70.087	67.656	76.452	74.058	109.039	101.922	160.187	161.039	173.983	147.595	-
Budžetski prihodi	83.798	-	70.087	-	76.452	-	109.039	101.922	123.416	119.107	142.103	118.940	-
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	-	-	36.772	41.931	31.880	33.155	-
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	83.798	-	70.087	-	76.452	-	109.039	101.922	160.187	161.039	173.983	152.095	-
OPŠTINSKI PREKRŠAJNI ORGANI / PREKRŠAJNI SUDOVI													
Rashodi za zaposlene	896.339	838.465	969.502	967.777	1.098.190	1.123.925	1.532.187	1.442.442	1.867.231	1.870.874	2.048.800	1.826.678	1.720.624
Tekući rashodi	222.555	176.439	157.335	155.391	152.600	151.544	161.830	159.609	329.140	326.922	350.911	340.451	273.215
Kapitalni rashodi	4.000	1.598	1.000	-	80.000	21.152	57.613	-	-	-	-	-	-

OPIS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010
	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan
Ukupni rashodi	1.122.894	1.016.502	1.127.837	1.123.168	1.330.790	1.296.621	1.751.630	1.602.051	2.196.371	2.197.796	2.399.711	2.167.128	1.993.839
Budžetski prihodi	1.122.894	-	1.127.837	-	1.330.790	-	1.751.630	1.602.051	1.805.975	1.757.845	1.982.535	1.746.315	1.412.851
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	-	-	390.396	439.951	417.176	420.813	580.988
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	1.122.894	-	1.127.837	-	1.330.790	-	1.751.630	1.602.051	2.196.371	2.197.796	2.399.711	2.167.128	1.993.839
MINISTARSTVO PRAVDE													
Rashodi za zaposlene	55.306	48.665	84.575	66.622	77.477	74.599	177.558	161.304	98.735	85.676	110.578	102.893	118.272
Tekući rashodi	196.120	59.007	179.020	140.783	488.975	163.826	487.864	356.646	554.984	907.564	196.247	230.682	311.693
Kapitalni rashodi	1.380	2.530	3.000	3.007	3.500	159.717	1.339.517	533.135	36.600	276.272	15.000	1.379	4.601
Ukupni rashodi	252.806	110.202	266.595	210.412	569.952	398.142	2.004.939	1.051.085	690.319	1.269.512	321.825	334.954	434.566
Budžetski prihodi	222.806	91.833	244.195	195.936	227.220	391.316	1.911.020	1.046.247	632.319	1.265.297	280.825	333.318	386.165
Sudske takse	12.000	355	15.000	-	20.000	62	16.573	1.617	15.000	377	18.000	-	25.401
Donacije od međunarodnih organizacija	18.000	18.014	4.400	11.230	319.732	6.764	76.596	3.221	40.000	3.838	20.000	1.636	20.000
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	3.000	3.246	3.000	-	750	-	3.000	-	3.000	-	3.000
Ukupni izvori finansiranja	252.806	110.202	266.595	210.412	569.952	398.142	2.004.939	1.051.085	690.319	1.269.512	321.825	334.954	434.566
UPRAVNI SUD													
Rashodi za zaposlene	-	-	-	-	-	-	11.398	-	27.431	-	-	-	191.875
Tekući rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	20.798	-	2.385	-	7.407
Kapitalni rashodi	-	-	-	-	-	-	11.000	-	-	-	5.224	-	5.001

OPIS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010
	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan
Ukupni rashodi	-	-	-	-	-	-	22.398	-	48.229	-	7.609	-	204.283
Budžetski prihodi	-	-	-	-	-	-	22.398	-	45.357	-	7.609	-	159.070
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	-	-	2.872	-	-	-	45.213
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	-	-	-	-	-	-	22.398	-	48.229	-	7.609	-	204.283
APELACIONI SUDOVI													
Rashodi za zaposlene	-	-	-	-	-	-	115.336	-	269.400	-	-	-	845.905
Tekući rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	257.800	-	30.000	-	376.208
Kapitalni rashodi	-	-	-	-	-	-	1.400.000	-	1.700.000	-	446.725	172.332	2
Ukupni rashodi	-	-	-	-	-	-	1.515.336	-	2.227.200	-	476.725	172.332	1.222.115
Budžetski prihodi	-	-	-	-	-	-	1.515.336	-	2.191.305	-	476.725	172.332	668.863
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	-	-	35.895	-	-	-	553.252
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	-	-	-	-	-	-	1.515.336	-	2.227.200	-	476.725	172.332	1.222.115
VIŠI PREKRŠAJNI SUD													
Rashodi za zaposlene	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	250.703
Tekući rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19.215
Kapitalni rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

OPIS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010
	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan
													269.918
Budžetski prihodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	202.954
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	66.964
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	269.918
APELACIONA TUŽILAŠTVA													
Rashodi za zaposlene	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	226.228
Tekući rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16.958
Kapitalni rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	243.186
Budžetski prihodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	177.495
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	65.691
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	243.186
TUŽIOCI ZA ORGANIZOVANI KRIMINAL													
Rashodi za zaposlene	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	177.618
Tekući rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41.808
Kapitalni rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.000

OPIS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010
	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan
Ukupni rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	223.426
Budžetski prihodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	139.187
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	84.239
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	223.426
DRŽAVNO VEĆE TUŽILACA													
Rashodi za zaposlene	-	-	-	-	-	-	8.800	-	11.684	-	18.909	8.205	30.317
Tekući rashodi	-	-	-	-	-	-	8.360	-	8.000	-	15.501	4.177	15.777
Kapitalni rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.793	-	4.500
Ukupni rashodi	-	-	-	-	-	-	17.160	-	19.684	-	37.203	12.382	50.594
Budžetski prihodi	-	-	-	-	-	-	17.160	-	19.684	-	37.203	12.382	50.594
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	-	-	-	-	-	-	17.160	-	19.684	-	37.203	12.382	50.594
VISOKI SAVET SUDSTVA													
Rashodi za zaposlene	-	-	-	-	-	-	5.310	-	28.404	-	39.558	13.778	95.710
Tekući rashodi	-	-	-	-	-	-	5.050	2.449	4.200	-	19.501	2.763	21.000
Kapitalni rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.876	2.552	17.176

OPIS	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010
	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan
Ukupni rashodi	-	-	-	-	-	-	10.360	2.449	32.604	-	65.935	19.094	133.886
Budžetski prihodi	-	-	-	-	-	-	10.360	-	32.604	-	65.935	19.094	133.886
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	-	-	-	-	-	-	10.360	-	32.604	-	65.935	19.094	133.886
PRAVOSUDNA AKADEMIJA													
Rashodi za zaposlene	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18.538
Tekući rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13.110
Kapitalni rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Ukupni rashodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31.650
Budžetski prihodi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31.650
Sudske takse	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Donacije od međunarodnih organizacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sredstva od prodaje finansijske imovine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupni izvori finansiranja	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31.650

Podaci o osoblju – broj i vrsta osoblja za svaku pojedinačnu vrstu pravosudnog subjekta

Godina	Naziv suda	Sudija / tužilac	Zamenik tužioca	Državni službenik	Nameštenik	Sudijski / tužilački pripravnici	UKUPNO	UKUPNO bez sudija / tužilaca i zamenika
2004.	Vrhovni sud Srbije	68	0	138	5	0	211	143

2004.	Viši privredni sud	29	0	33	1	0	63	34
2004.	Republičko tužilaštvo	1	36	0	0	0	37	0
2004.	Tužilaštvo za ratne zločine	1		0	0	0	1	0
2004.	Republički javni pravobranilac	0		0	0	0	0	0
2004.	Okružni sudovi	429	0	796	433	86	1744	1315
2004.	Opštinski sudovi	1657	0	4989	805	433	7884	6227
2004.	Privredni sudovi	208		0	0	0	208	0
2004.	Okružno tužilaštvo	25	146	141	25	55	392	221
2004.	Opštinska javna tužilaštva	102	334	356	44	52	888	452
2004.	Prekršajno veće						0	0
2004.	Opštinski prekršajni organi						0	0
2004.	UKUPNO	2520	516	6453	1313	626	11428	8392
2005.	Vrhovni sud Srbije	74	0	159	5	0	238	164
2005.	Viši privredni sud	28		37	1	0	66	38
2005.	Republičko tužilaštvo	1	36				37	0
2005.	Tužilaštvo za ratne zločine	1					1	0
2005.	Republički javni pravobranilac						0	0
2005.	Okružni sudovi	390	0	983	518	111	2002	1612
2005.	Opštinski sudovi	1604	0	5005	1087	439	8135	6531
2005.	Privredni sudovi	200	0	668	74	34	976	776
2005.	Okružno tužilaštvo	25	106	171	25	43	370	239
2005.	Opštinska javna tužilaštva	102	340	397	36	72	947	505
2005.	Prekršajno veće						0	0
2005.	Opštinski prekršajni organi						0	0
2005.	UKUPNO	2425	482	7420	1746	699	12772	9865
2007.	Vrhovni sud Srbije	75		143	27		245	170
2007.	Viši privredni sud	28		42	15		85	57
2007.	Republičko tužilaštvo	1	36				37	0
2007.	Tužilaštvo za ratne zločine	1					1	0
2007.	Republički javni pravobranilac						0	0
2007.	Okružni sudovi	414		781	866	97	2158	1744
2007.	Opštinski sudovi	1598		3841	2695	392	8526	6928
2007.	Privredni sudovi	204		587	233	30	1054	850
2007.	Okružno tužilaštvo	25		155	83	35	298	273
2007.	Opštinska javna tužilaštva	102		309	206	87	704	602
2007.	Prekršajno veće						0	0
2007.	Opštinski prekršajni organi						0	0

2007.	UKUPNO	2448	36	5858	4125	641	13108	10624
2008.	Vrhovni sud Srbije	67		145	31		243	176
2008.	Viši privredni sud	31		52	19		102	71
2008.	Republičko tužilaštvo	1	33	23	10		67	33
2008.	Tužilaštvo za ratne zločine	1	6	17	4		28	21
2008.	Republički javni pravobranilac						0	0
2008.	Okružni sudovi	414		842	812	97	2165	1751
2008.	Opštinski sudovi	1604		3738	2440	349	8131	6527
2008.	Privredni sudovi	204		580	230	33	1047	843
2008.	Okružno tužilaštvo	26		158	82	33	299	273
2008.	Opštinska javna tužilaštva	102		318	197	80	697	595
2008.	Prekršajno veće						0	0
2008.	Opštinski prekršajni organi						0	0
2008.	UKUPNO	2450	39	5873	3825	592	12779	10290
2009.	Vrhovni sud Srbije	64		145	31		240	176
2009.	Viši privredni sud	31		56	26		113	82
2009.	Republičko tužilaštvo	1	33	22	4		60	26
2009.	Tužilaštvo za ratne zločine	1	6	20	4		31	24
2009.	Republički javni pravobranilac						0	0
2009.	Okružni sudovi	416		874	856	90	2236	1820
2009.	Opštinski sudovi	1605		3856	2509	358	8328	6723
2009.	Privredni sudovi	205		600	235	34	1074	869
2009.	Okružno tužilaštvo	25	59	161	85	33	363	279
2009.	Opštinska javna tužilaštva	101	104	344	206	92	847	642
2009.	Prekršajno veće						0	0
2009.	Opštinski prekršajni organi						0	0
2009.	UKUPNO	2449	202	6078	3956	607	13292	10641
2010.	Upravni sud	36	0	85	5	0	126	90
2010.	Vrhovni kasacioni sud	25	0	61	92		178	153
2010.	Privredni apelacioni sud	24	0	57	3	0	84	60
2010.	Viši prekršajni sud	65	0	108	15	0	188	123
2010.	Apelacioni sudovi	210	0	340	64	0	614	404
2010.	Apelaciona javna tužilaštva	3	53	43	12	2	113	57
2010.	Republičko tužilaštvo	1	33	22	4		60	26
2010.	Tužilaštvo za ratne zločine	1	6	19	3		29	22
2010.	Tužiocci za organizovani kriminal						0	0
2010.	Republički javni pravobranilac						0	0

2010.	Viši sudovi	299	0	754	419	62	1534	1235
2010.	Osnovni sudovi	1059	0	3174	1221	223	5677	4618
2010.	Privredni sudovi	137	0	445	94	16	692	555
2010.	Prekršajni sudovi	497	0	1240	160	20	1917	1420
2010.	Viša tužilaštva	22	109	186	18	24	359	228
2010.	Osnovna javna tužilaštva	28	292	371	50	51	792	472
2010.	UKUPNO	2407	493	6905	2160	398	12363	9463

Napomena: Podaci o zaposlenima iz 2006. godine nisu bili dostupni.

Podaci o osoblju – broj i vrsta osoblja za svaku pojedinačnu vrstu pravosudnog subjekta, radna mesta

Godina	Naziv suda	Sudija / tužilac	Zamenik tužioca	Državni službenik	Nameštenik	Sudijski / tužilački pripravnici	UKUPNO	UKUPNO bez sudija / tužilaca i zamenika
2004.	Vrhovni sud Srbije	68	0	138	5	0	211	143
2004.	Viši privredni sud	29	0	33	1	0	63	34
2004.	Republičko tužilaštvo	1	36	0	0	0	37	0
2004.	Tužilaštvo za ratne zločine	1		0	0	0	1	0
2004.	Republički javni pravobranilac	0		0	0	0	0	0
2004.	Okružni sudovi	429	0	796	433	86	1744	1315
2004.	Opštinski sudovi	1657	0	4989	805	433	7884	6227
2004.	Privredni sudovi	208		0	0	0	208	0
2004.	Okružno tužilaštvo	25	146	141	25	55	392	221
2004.	Opštinska javna tužilaštva	102	334	356	44	52	888	452
2004.	Prekršajno veće						0	0
2004.	Opštinski prekršajni organi						0	0
2004.	UKUPNO	2520	516	6453	1313	626	11428	8392
2005.	Vrhovni sud Srbije	74	0	159	5	0	238	164
2005.	Viši privredni sud	28		37	1	0	66	38
2005.	Republičko tužilaštvo	1	36				37	0
2005.	Tužilaštvo za ratne zločine	1					1	0
2005.	Republički javni pravobranilac						0	0
2005.	Okružni sudovi	390	0	983	518	111	2002	1612
2005.	Opštinski sudovi	1604	0	5005	1087	439	8135	6531
2005.	Privredni sudovi	200	0	668	74	34	976	776
2005.	Okružno tužilaštvo	25	106	171	25	43	370	239
2005.	Opštinska javna tužilaštva	102	340	397	36	72	947	505
2005.	Prekršajno veće						0	0
2005.	Opštinski prekršajni organi						0	0
2005.	UKUPNO	2425	482	7420	1746	699	12772	9865
2007.	Vrhovni sud Srbije	75		143	27		245	170
2007.	Viši privredni sud	28		42	15		85	57
2007.	Republičko tužilaštvo	1	36				37	0
2007.	Tužilaštvo za ratne zločine	1					1	0
2007.	Republički javni pravobranilac						0	0
2007.	Okružni sudovi	414		781	866	97	2158	1744
2007.	Opštinski sudovi	1598		3841	2695	392	8526	6928

Godina	Naziv suda	Sudija / tužilac	Zamenik tužioca	Državni službenik	Nameštenik	Sudijski / tužilački pripravnici	UKUPNO	UKUPNO bez sudija / tužilaca i zamenika
2007.	Privredni sudovi	204		587	233	30	1054	850
2007.	Okružno tužilaštvo	25		155	83	35	298	273
2007.	Opštinska javna tužilaštva	102		309	206	87	704	602
2007.	Prekršajno veće						0	0
2007.	Opštinski prekršajni organi						0	0
2007.	UKUPNO	2448	36	5858	4125	641	13108	10624
2008.	Vrhovni sud Srbije	67		145	31		243	176
2008.	Viši privredni sud	31		52	19		102	71
2008.	Republičko tužilaštvo	1	33	23	10		67	33
2008.	Tužilaštvo za ratne zločine	1	6	17	4		28	21
2008.	Republički javni pravobranilac						0	0
2008.	Okružni sudovi	414		842	812	97	2165	1751
2008.	Opštinski sudovi	1604		3738	2440	349	8131	6527
2008.	Privredni sudovi	204		580	230	33	1047	843
2008.	Okružno tužilaštvo	26		158	82	33	299	273
2008.	Opštinska javna tužilaštva	102		318	197	80	697	595
2008.	Prekršajno veće						0	0
2008.	Opštinski prekršajni organi						0	0
2008.	UKUPNO	2450	39	5873	3825	592	12779	10290
2009.	Vrhovni sud Srbije	64		145	31		240	176
2009.	Viši privredni sud	31		56	26		113	82
2009.	Republičko tužilaštvo	1	33	22	4		60	26
2009.	Tužilaštvo za ratne zločine	1	6	20	4		31	24
2009.	Republički javni pravobranilac						0	0
2009.	Okružni sudovi	416		874	856	90	2236	1820
2009.	Opštinski sudovi	1605		3856	2509	358	8328	6723
2009.	Privredni sudovi	205		600	235	34	1074	869
2009.	Okružno tužilaštvo	25	59	161	85	33	363	279
2009.	Opštinska javna tužilaštva	101	104	344	206	92	847	642
2009.	Prekršajno veće						0	0
2009.	Opštinski prekršajni organi						0	0
2009.	UKUPNO	2449	202	6078	3956	607	13292	10641
2010.	Upravni sud	36	0	85	5	0	126	90
2010.	Vrhovni kasacioni sud	25	0	61	92		178	153

Godina	Naziv suda	Sudija / tužilac	Zamenik tužioca	Državni službenik	Nameštenik	Sudijski / tužilački pripravnici	UKUPNO	UKUPNO bez sudija / tužilaca i zamenika
2010.	Privredni apelacioni sud	24	0	57	3	0	84	60
2010.	Viši prekršajni sud	65	0	108	15	0	188	123
2010.	Apelacioni sudovi	210	0	340	64	0	614	404
2010.	Apelaciona javna tužilaštva	3	53	43	12	2	113	57
2010.	Republičko tužilaštvo	1	33	22	4		60	26
2010.	Tužilaštvo za ratne zločine	1	6	19	3		29	22
2010.	Tužioci za organizovani kriminal						0	0
2010.	Republički javni pravobranilac						0	0
2010.	Viši sudovi	299	0	754	419	62	1534	1235
2010.	Osnovni sudovi	1059	0	3174	1221	223	5677	4618
2010.	Privredni sudovi	137	0	445	94	16	692	555
2010.	Prekršajni sudovi	497	0	1240	160	20	1917	1420
2010.	Viša tužilaštva	22	109	186	18	24	359	228
2010.	Osnovna javna tužilaštva	28	292	371	50	51	792	472
2010.	UKUPNO	2407	493	6905	2160	398	12363	9463

Napomena: Podaci o zaposlenima iz 2006. godine nisu bili dostupni.

Podaci o broju predmeta – dinamika broja predmeta po vrsti predmeta za opštinske i okružne sudove

Podaci o broju predmeta za opštinske sudove

Indikator broja predmeta	Godina		
	2006	2007	2008
Ukupno zaostalih predmeta	629093	610988	645547
Ukupno novih predmeta	1345265	1364839	1073167
Ukupno predmeta	2005037	1975827	2108513
Ukupno rešenih predmeta	1390207	1346704	1396004
Ukupno nerešenih predmeta	614839	629123	712509
Istraga - Broj zaostalih predmeta	17691	17651	21270
Istraga - Broj novih predmeta	49077	53247	56056
Istraga – Ukupno predmeta	66768	70898	77326
Istraga – Broj rešenih predmeta	49107	49556	54171
Istraga – Broj nerešenih predmeta	17661	21342	23155
Krivica - Broj zaostalih predmeta	47044	52749	55215
Krivica - Broj novih predmeta	61098	150156	156280
Krivica – Ukupno predmeta	108142	202905	211495
Krivica – Broj rešenih predmeta	59847	148447	153171
Krivica - Broj nerešenih predmeta	48287	54458	58324
Parnica - Broj zaostalih predmeta	165205	141475	142408
Parnica - Broj novih predmeta	205210	219943	210013
Parnica – Ukupno predmeta	367852	361418	352421
Parnica – Broj rešenih predmeta	225322	218117	216955
Parnica – Broj nerešenih predmeta	141723	143301	135466
Vanparnica - Broj zaostalih predmeta	39856	66167	74997
Vanparnica - Broj novih predmeta	340564	379588	434700
Vanparnica – Ukupno predmeta	380330	445755	509697
Vanparnica – Broj rešenih predmeta	337443	371777	420648
Vanparnica – Broj nerešenih predmeta	43060	73973	89049
Izvršenje - Broj zaostalih predmeta	323978	332836	330582
Izvršenje - Broj novih predmeta	478366	538213	580838
Izvršenje – Ukupno predmeta	801304	871049	911420
Izvršenje – Broj rešenih predmeta	471506	498609	519086
Izvršenje – Broj nerešenih predmeta	330118	372440	392334

Indikator broja predmeta	Godina		
	2006	2007	2008
Ukupno zaostalih predmeta	31396	41126	46935
Ukupno novih predmeta	195559	184470	189081
Ukupno predmeta	226955	225596	236016
Ukupno rešenih predmeta	184182	178154	179828
Ukupno nerešenih predmeta	42577	47442	55823
Istraga - Broj zaostalih predmeta	1558	1080	1178
Istraga - Broj novih predmeta	4090	4087	4351
Istraga – Ukupno predmeta	5648	5167	5529
Istraga – Broj rešenih predmeta	4580	3948	4309
Istraga – Broj nerešenih predmeta	1068	1219	1220
Krivica - Broj zaostalih predmeta	5012	7035	7465
Krivica - Broj novih predmeta	6535	55381	54041
Krivica – Ukupno predmeta	11547	62416	61506
Krivica – Broj rešenih predmeta	7311	54268	52547
Krivica - Broj nerešenih predmeta	4249	8148	8959
Krivičnopravni predmeti (drugostepeni) - Broj zaostalih predmeta	2270	2255	2415
Krivičnopravni predmeti (drugostepeni) - Broj novih predmeta	21173	23224	25207
Krivičnopravni predmeti (drugostepeni) – Ukupno predmeta	23443	25479	27622
Krivičnopravni predmeti (drugostepeni) – Broj rešenih predmeta	21188	23035	24785
Krivičnopravni predmeti (drugostepeni) - Broj nerešenih predmeta	2255	2444	2472
Građanskopravni predmeti (drugostepeni) - Broj zaostalih predmeta	16308	27753	31868
Građanskopravni predmeti (drugostepeni) - Broj novih predmeta	82627	90644	93131
Građanskopravni predmeti (drugostepeni) – Ukupno predmeta	98935	118397	124999
Građanskopravni predmeti (drugostepeni) – Broj rešenih predmeta	74372	86257	84742
Građanskopravni predmeti (drugostepeni) - Broj nerešenih predmeta	24367	32140	40257
Upravni - Broj zaostalih predmeta	1050	1513	1904
Upravni - Broj novih predmeta	5163	6017	4757
Upravni – Ukupno predmeta	6213	7530	6661
Upravni – Broj rešenih predmeta	4701	5562	4794
Upravni - Broj nerešenih predmeta	1506	1968	1867
Rehabilitacija - Broj zaostalih predmeta		422	911
Rehabilitacija - Broj novih predmeta		1276	370
Rehabilitacija – Ukupno predmeta		1698	1281
Rehabilitacija – Broj rešenih predmeta	35	759	487
Rehabilitacija - Broj nerešenih predmeta	272	939	794

Dodatak 2. Delimičan spisak intervjuisanih lica

Albijanić, Dragoljub	Sudija, vršilac dužnosti predsednika Višeg suda u Beogradu
Anđelić, Nenad	Rukovodilac Službe za opšte poslove Vrhovnog kasacionog suda
Bobek, Džozef	Vođa radne grupe za finansiranje sudova Programa podele vlasti USAID-a
Boljević, Dragana	Predsednik Društva sudija
Bucković, Vukica	Pomoćnik ministra nadležan za finansije – Ministarstvo pravde
Davidović, Milan	Sudija, vršilac dužnosti predsednika Višeg suda u Kraljevu
Gičić, Radmila Dragičević	Sudija, vršilac dužnosti predsednika Apelacionog suda u Beogradu
Đorđević, Ljubivoje	Tužilac Prvog osnovnog tužilaštva u Beogradu
Đunić, Srđan	Sudija, vršilac dužnosti predsednika Osnovnog suda u Kraljevu
Dolovac, Zagorka	Predsednik Državnog veća tužilaca i republički javni tužilac
Gjengsto, Halvor	Direktor projekta - IMG
Homen, Slobodan	Državni sekretar u Ministarstvu pravde
Grant, Hju	Savetnik u Ministarstvu finansija
Ignjatović, Milena	Finansijski analitičar Privrednog suda u Beogradu
Ilić, Dragan	Tužilac, predsednik Udruženja tužilaca
Kareklas, Stefanos	Zamenik vođe tima Projekta ECO za tehničku pomoć Visokom savetu sudstva finansiranog od strane EU
Keli, Elen	Viši savetnik iz oblasti vladavine prava - USAID
Kilibarda, Tomislav	Tužilac Visokog tužilaštva u Beogradu
Kiurski, Jasmina	Tužilac, član Udruženja tužilaca
Koturović, Milica Vlašić	Rukovodilac Odeljenja za kadrovske poslove nosilaca pravosudnih funkcija u Ministarstvu pravde
Kršikapa, Majda	Savetnik za međunarodnu saradnju, projekte i planiranje u sektoru pravde – Visoki savet sudstva
Lakić, Milena	Rukovodilac Oseka za budžet i analitičko planske poslove u Sektoru za materijalno - finansijske poslove – Ministarstvo pravde
Lukić, Dragana	Pomoćnik ministra nadležan za međunarodnu saradnju – Ministarstvo pravde
Martins, Adriano	Rukovodilac poslova Delegacije EU u Srbiji
Mesarović, Nata	Predsednik Visokog saveta sudstva i predsednik Vrhovnog kasacionog suda
Milićević, Lidija	Rukovodilac finansijskog odeljenja Privrednog suda u Kraljevu
Mirčić, Vučko	Sudija, član Visokog saveta sudstva

Nikolić, Mira	Sekretar Udruženja sudija prekršajnih sudova
Bakšunović, Milena	Sudija, vršilac dužnosti predsednika Privrednog suda u Kraljevu
Pašalić, Zoran	Prekršajni sudija, vršilac dužnosti predsednika Višeg prekršajnog suda u Beogradu
Pašić, Dejan	Pomoćnik ministra za ICT – Ministarstvo pravde
Ristić, Maja Matija	Sekretar Ministarstva pravde
Simić, Vojkan	Pomoćnik ministra za pravosuđe – Ministarstvo pravde
Šobat, Tanj	Sudija, vršilac dužnosti predsednika Prvog osnovnog suda u Beogradu
Stoiljković, Ružica	Ministarstvo finansija
Stojanović, Sonja	Sekretar suda – Privredni sud u Kraljevu
Stjuart, Ken	Šef tima Programa podele vlasti USAID-a
Trifković, Branka	Rukovodilac finansijskog odeljenja Privrednog suda u Beogradu
Ukropina, Nenad	Tužilac Apelacionog tužilaštva u Beogradu
Ula, Pal	Savetnik u Ministarstvu finansija
Vasiljević, Dusko	Ekonomista Kancelarije Svetske banke u Srbiji
Vojnović, Nikola	Vođa radne grupe za sprovođenje pravde Programa podele vlasti USAID-a
Vujić, Nenad	Direktor Pravosudne akademije
Ves, Marina	Glavni ekonomista Kancelarije Svetske banke u Srbiji
Veseli, Verena	Direktor programa Delegacije EU u Srbiji

Dodatak 3. Reference

American Bar Association, 2007, „Overview of the Serbian Legal System“, ABA Rule of Law Initiative.

Barroso, Jose Manuel. 2010. Pismo g. Hoze Manuel Barosa, predsednika Evropske komisije predsednicima Društva sudija Srbije, Udruženja tužilaca Srbije, MEDEL-u i Evropskom udruženju sudija, od 27. aprila.

CEELI, „Judicial Reform Index for Serbia“, 2005, Volume II, American Bar Association.

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2006.

Savet Evrope, Preporuka Komiteta ministara iz 1994. br. R (94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija.

Savet Evrope, Preporuka iz 2000. (2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivičnompravnom sistemu.

Council of Europe, 2007, „Support to the Reform of the Judiciary in Serbia in the Light of Council of Europe Standards“, Draft Final Report, 7. jun.

Dallara, Cristina, 2007. *Judicial reforms in transition: Legacy of the past and judicial institutionalization in post-communist countries*“, starija verzija ovog dokumenta predstavljena na Zajedničkom godišnjem zasedanju Udruženja za pravo i društvo (LSA) i Odbora za istraživanja sociologije prava (RCSL), Berlin, Univerzitet Humbolt, 25-28. jul

DFID, World Bank, 2004, „Serbian Civil Service: Assessment of Pay and Benefits System“, Price Waterhouse, Coopers

Diamond, Jack, 2003, „Performance Budgeting: Managing the Reform Process“, IMF Working Paper, IMF.

Nacrt Pravilnika o kriterijumima vrednovanja rada sudija i predsednika sudova , 2010, Visoki savet sudstva

Evropska povelja o zakonu za sudije, 1998, Strasbur, 8-10. jul.

Evropske smernice o etici i ponašanju javnih tužilaca: "Smernice iz Budimpešte", 2005.

Fischer, Eveline N, 2006, „Lessons Learned from Judicial Reform: The ADB Experience“, Presentation at the Global Forum on Liberty and Prosperity, 18-20. oktobar, Manila.

Hiber, Dragor, 2005, „Reforma pravosuđa i pravosudni zakoni“, u Boris Begović et al, „Četiri godine tranzicije“, Centar za liberalnodemokratske studije.

International Crisis Group, 2002, „Serbia: Military Intervention Threatens Democratic Reform“, ICG Balkans Briefing, 28. mart.

IPSOS, Istraživanje javnog mnjenja za 2010, Poseban zahtev za podacima.

National Center for State Courts, 2004, „Core Competencies, Human Resource Management Resource Guide“, dostupan na adresi <http://www.ncsc.org/topics/human-resource-management/human-resource-management/resource-guide.aspx>.

Republika Srbija, „Ocena javnih rashoda i finansijske odgovornosti, Izveštaj o rezultatima upravljanja javnim finansijama“, novembar 2010, dostupan na adresi <http://www.mfin.gov.rs/>

Schimmelfennig, Frank. 2008. „EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness“, *Journal of European Public Policy*, 15:6, septembar.

„Izveštaj o napretku Srbije za 2007. godinu“, *Radni dokument tima Komisije*, SEC (2007) 1435, Brisel, 6.11.2007.

„Izveštaj o napretku Srbije za 2009. godinu“, Komisija Evropskih zajednica, SEC (2009) 1339, Brisel, 14.11.2009.

„Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu“, Komisija Evropskih zajednica, SEC (2010) 1330, Brussels, 09.11.2010.

„*Serbian Civil Service: Assessment of Pay and Benefits System*“, 2004, Department for International Development.

United Nations, 1985, „Basic Principles on the Independence of the Judiciary“ (General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985)

United Nations, 1990, „Guidelines on the Role of Prosecutors“ (Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, August 27 to September 7, 1990).

World Bank, 2002, „Federal Republic of Yugoslavia Legal and Judicial Diagnostic“, World Bank Legal Department.

World Bank, 2007, „Country Partnership Strategy for the Republic of Serbia: For the Period FY08-FY11“, Report No. 41310 – YF.

Svetska banka: „Kvartalni monitor na srpskom“, broj 18, jul-septembar, Ekonomski rast i međunarodna konkurentnost Srbije, Duško Vasiljević.

World Bank, 2010, „Serbia: Right-Sizing the Government Wage Bill“.

Propisi:

- Zakon o budžetskom sistemu iz 2002. godine, izmenjen i dopunjen 2010. godine
- Sudski poslovnik iz 2009. godine
- Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika iz 2007. godine, izmenjena i dopunjena 2008. godine
- Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o prekršajima iz 2008. godine
- Zakon o državnim službenicima iz 2005. godine, izmenjen i dopunjen 2008. godine

- Zakon o Visokom savetu sudstva iz 2008. godine, izmenjen i dopunjen 2010. godine
- Zakon o nasleđivanju
- Zakon o sudijama iz 2008. godine, izmenjen i dopunjen 2010. godine
- Zakon o Pravosudnoj akademiji iz 2009. godine
- Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica iz 2005. godine
- Zakon o radnim odnosima
- Zakon o uređenju sudova iz 2008. godine
- Zakon o platama državnih službenika i nameštenika iz 2005. godine
- Zakon o javnom tužilaštvu iz 2008. godine, izmenjen i dopunjen 2010. godine
- Zakon o Državnom veću tužilaca iz 2008. godine, izmenjen i dopunjen 2010. godine
- Pravilnici o merilima za utvrđivanje broja sudskog osoblja u sudovima i broja osoblja u javnim tužilaštvima, „Službeni glasnik Republike Srbije“ iz 2009. godine
- Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru iz 2007. godine
- Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru iz 2007. godine
- Priručnik za sistem upravljanja javnim finansijama iz 2008. godine

Dodatak 4. Ocena statusa sprovođenja reforme

PREGLED REFORMI PRAVOSUDA

Nedavne reforme pravosuđa u Srbiji su zasnovane na novom Ustavu Srbije, Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa iz 2006. godine i na kasnije usvojenom paketu zakona u 2008. godini.

Nacionalna strategija reforme pravosuđa se prvenstveno bavi reformom sistema sudova Srbije i uvodi Nacionalni okvir reforme pravosuđa sa 12 osnovnih ciljeva u okviru četiri ključna načela nezavisnosti, transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti. Nacionalna strategija reforme pravosuđa je odredila dodatne posebne ciljeve pod svakim od tih 12 ciljeva i odredila vremenski plan sa kratkoročnim, srednjoročnim i dugoročnim intervalima. U sledećoj tabeli se daje ocena ostvarenja Vlade do danas na osnovu nedavnog izveštaja Saveta Evrope za 2009. godinu.²⁰³ „-“ označava nikakav ili veoma ograničen napredak. „-/“ označava delimičan ili izvestan napredak. „+“ označava dobar napredak.

I. Nezavisni sudski sistem

Osnivanje Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca		
Ciljevi		Ocena izvršenja koju je dao SE
Kratkoročni (2006-2007)	<ul style="list-style-type: none">• Sastav Visokog saveta sudstva, mandat, organizacija i procedure rada utvrđuju se zakonom• Administrativna kancelarija pod Visokim savetom sudstva osniva se zakonom i formuliše se plan za strukturu i kadrove	-/+
Srednjoročni (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none">• Novi članovi Visokog saveta sudstva su izabrani. Pripremaju se i donose dodatni podzakonski akti i Pravilnik o radu• Osnovne službe Administrativne kancelarije su uspostavljene i počinju da funkcionišu	-
Dugoročni (2010-2011)	<ul style="list-style-type: none">• Visoki savet sudstva obavlja sve svoje nadležnosti• Administrativna kancelarija je potpuno u funkciji	-
Nezavisni budžetski organ		
Ciljevi		Ocena izvršenja
Kratkoročni (2006-2007)	<ul style="list-style-type: none">• Formuliše se i usvaja plan za prelazni proces utvrđivanja budžeta uz podršku Visokog saveta pravosuđa sudstva• Spremni su Administrativna kancelarija i neophodne izmene i dopune zakona	-

²⁰³ Savet Evrope 2007.

Srednjoročni (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Visoki savet sudstva preuzima ovlašćenja za Administrativnu kancelariju i za pripremu budžeta za pravosuđe 	–
Dugoročni (2010-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Visoki savet sudstva preuzima puna ovlašćenja za pripremu budžeta • Administrativna kancelarija je osposobljena da izvrši novi budžet 	–
Nezavisna nadležnost za donošenje politika i pravila		
Ciljevi		Ocena izvršenja
Kratkoročni (2006-2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Visoki savet sudstva određuje se kao budući organ za utvrđivanje pravila rada u pravosuđu i preuzima deo nadležnosti • Formuliše se plan i usvaja zakonski okvir za integrisanje nadležnosti Velikog personalnog veća i Nadzornog odbora na Visoki savet sudstva 	+
Srednjoročni (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Visoki savet sudstva u potpunosti preuzima ovlašćenje za utvrđivanje pravila rada u pravosuđu • Visoki savet sudstva potpuno ovlašćen da donosi odluke vezane za sudsku upravu 	–
Dugoročni (2010-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Visoki savet sudstva radi u skladu sa najboljom uporednom praksom 	–

II. Transparentni pravosudni sistem

Otvoreni proces izbora, napredovanja, odgovornosti i prestanka sudijske funkcije		
Ciljevi		Ocena izvršenja
Kratkoročni (2006-2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Pripremljen zakonski okvir za novu strukturu izbora, napredovanja, odgovornosti i razrešenja • Odobreni novi kriterijumi za imenovanje sudija ili izbor sudija u nove sudove, napredovanje, odgovornost i razrešenje 	+/-
Srednjoročni (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Visoki savet sudstva zamenjuje Veliko personalno veće i Skupštinu u oblasti odgovornosti i razrešenja • Priprema se zakonski okvir koji predviđa dopunu kriterijuma za izbor i napredovanje u skladu sa osnivanjem Nacionalnog centra za obuku 	–
Dugoročni (2010-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Visoki savet sudstva preuzima punu odgovornost za izbor, napredovanje, odgovornost i razrešenje sudija • Izrađeni i usvojeni novi kriterijumi za izbor i napredovanje sudija koji uvažavaju početnu i trajnu obuku 	–
Odgovarajući pristup sudskim postupcima		
Ciljevi		Ocena

		izvršenja
Kratkoročni (2006-2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Postojeća pravila i procedure pristupa informacijama o sudskim postupcima se revidiraju i utvrđuju se glavni nedostaci • Odluke Vrhovnog suda se skeniraju i unose u bazu podataka, a pristup se omogućuje sudijama, medijima i javnosti 	–
Srednjoročni (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Sudska pravila i procedure se revidiraju da bi se unapredio pristup javnosti sudskim postupcima • Baza podataka Vrhovnog suda se instalira za pravne fakultete i javne biblioteke 	–
Dugoročni (2010-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Nezavisnom anketom se utvrđuju dodatne reforme za podršku većeg pristupa javnosti informacijama o sudskim postupcima • Odluke apelacionih sudova se dodaju u bazu podataka i instaliraju se dodatna mesta javnog pristupa 	–
Bolji aktivni odnos sa javnošću i veće učesće javnosti		
Ciljevi		Ocena izvršenja
Kratkoročni (2006-2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Osniva se Kancelarija za odnose sa javnošću i Informacioni pult u Visokom savetu sudstva • Uspostavlja se jedinstveni mehanizam za beleženje svih pritužbi na pravosudni sistem 	–
Srednjoročni (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Osnivaju se kancelarije za odnose sa javnošću i Informacioni pultove u Vrhovnom kasacionom sudu i odabranim sudovima. • Pritužbe na pravosudni sistem se prikupljaju i analiziraju u kratkom godišnjem izveštaju. 	–
Dugoročni (2010-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Svi sudovi imaju kancelarije za odnose sa javnošću i informacione punktove • Godišnji izveštaj Visokog saveta sudstva obuhvata kratki godišnji izveštaj o pritužbama građana 	–

III. Odgovorni pravosudni sistem

Jasni standardi za ocenu uspešnosti vršenja sudijske funkcije i rezultata rada		
Ciljevi		Ocena izvršenja
Kratkoročni (2006-2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Visoki savet sudstva preispituje kriterijume za ocenu sudijskih rezultata rada i određuje nove kriterijume • Testira se automatski sistem podataka o rezultatima rada sudija u privrednim sudovima i sudovima opšte nadležnosti 	–

Srednjoročni (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Visoki savet sudstva preuzima od Velikog personalnog veća preostalu nadležnost za ocenjivanje rezultata rada sudija • Počinje da funkcioniše jedinstveni sistem prikupljanja podataka u svim sudovima, uz obuku za zaposlene u sudovima 	-
Dugoročni (2010-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Sve sudije odgovaraju na osnovu revidiranih standarda sudijske produktivnosti sa redovnom ocenom rezultata rada • Nacionalni sistem podataka o rezultatima rada sudija je u potpunosti u funkciji 	-
Delotvorno upravljanje predmetima		
Ciljevi		Ocena izvršenja
Kratkoročni (2006-2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikovana i predložena nova profesionalna radna mesta u sudskoj administraciji • Predložene izmene u zakazivanju pretresa i ročišta da bi se smanjilo prosečno trajanje predmeta • Privredni sudovi razvijaju automatizovan sistem upravljanja predmetima • Odabrani opštinski i okružni sudovi modernizuju svoje interne informacione sisteme • Predlaže se plan za prenos odgovornosti za uručenje pismena na privatni sektor • Privredni sudovi sprovode studiju o broju predmeta po sudiji, tačnije utvrđujući potrebe za kadrovima 	+/-
Srednjoročni (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Kreirana nova profesionalna radna mesta u sudskoj administraciji • Primenjuje se novi sistem zakazivanja pretresa i ročišta u odabranim sudovima • Automatizovan sistem upravljanja predmetima instaliran u odabranim privrednim sudovima • Sudovi opšte nadležnosti automatizuju svoje procese upravljanja predmetima i integrišu svoje informacione mreže • Započinje prenos ovlašćenja za uručenje pismena na privatni sektor • Izmena nivoa broja zaposlenih u privrednim i drugim odabranim sudovima na osnovu rezultata studije o potrebnom broju zaposlenih prema obimu posla 	-
Dugoročni (2010-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Sudovi kadrovski popunjeni novim službenicima sudske administracije • Novi sistem zakazivanja pretresa i ročišta se primenjuje u svim sudovima 	-

	<ul style="list-style-type: none"> • Privredni sudovi završavaju punu automatizaciju i integraciju sistema • Započinje skeniranje ključne dokumentacije iz predmeta kao početni korak ka elektronskim upravljanju predmetima • Odgovornost za uručenje pismena preneti na privatni sektor • Izmena nivoa broja zaposlenih u sudovima opšte nadležnosti na osnovu rezultata studije o potrebnom broju zaposlenih prema obimu posla 	
Delotvorno korišćenje sudskih i tužilačkih resursa		
Ciljevi		Ocena izvršenja
Kratkoročni (2006-2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Usvaja se novi zakonski okvir i počinje njegova primena, počinje obuka • Usvojen novi zakonski okvir da bi se omogućile nagodbe, počinje obuka za primenu novog zakona za sudije, tužioce i advokate 	–
Srednjoročni (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Istražne sudije i tužioci su preuzeli nove uloge • Sudije, tužioci i advokati primenjuju novi zakonski okvir 	–
Dugooročni (2010-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Istražne sudije i tužioci rade u skladu sa najboljim standardima • Krivični postupak u sudovima u republici je ubrzan 	–

IV. Efikasni pravosudni sistem

Bolji pristup pravosuđu		
Ciljevi		Ocena izvršenja
Kratkoročni (2006-2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistem pravne pomoći se revidira i usvaja se novi zakon koji uspostavlja celovit sistem pravne pomoći • Rad postojećeg Centra za medijaciju se preispituje i predlažu novi programi 	–
Srednjoročni (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalna podrška za pravnu pomoć se obezbeđuje i sistem počinje da funkcioniše, definišu su kriterijumi za pružanje pravne pomoći • Centar za medijaciju dobija odobrenje od Ministarstva pravde i Visokog saveta sudstva da proširi programe 	–
Dugooročni (2010-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Pravna pomoć u parničnim i krivičnim postupcima se obezbeđuje na osnovu jasnih kriterijuma o finansijskim mogućnostima • Centar za medijaciju počinje sa sveobuhvatnim programom 	–
Standardizovani sistem obuke i stručnog usavršavanja		
Ciljevi		Ocena izvršenja
Kratkoročni	<ul style="list-style-type: none"> • Pravosudni centar vrši obuku u pravosuđu i obuku trenera, a Ministarstvo 	+/-

(2006-2007)	<p>pravde i Visoki savet sudstva pripremaju i odobravaju plan za transformaciju u Nacionalni centar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obezbeđuje se međunarodna pomoć za novi objekat Nacionalnog centra za obuku u pravosuđu • Ministarstvo pravde, Visoki savet sudstva i pravni fakulteti usaglašavaju novi plan i program i formiranje katedri za pravosuđe 	
Srednjoročni (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Zakonom ustanovljeni Nacionalni centar za obuku u pravosuđu, treneri počinju početnu obuku novih sudija i trajnu obuku • Visoki savet sudstva formuliše i usvaja novi nastavni plan i program za sudije • Pravni fakulteti jačaju katedre vezane za pravosuđe i nude dodatne prilike za praktičnu obuku 	+/-
Dugooročni (2010-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Analiziraju se rezultati i unapređuje program Nacionalnog centra, formuliše se konačni sveobuhvatni program obuke i počinje njegova primena • Ministarstvo pravde i Visoki savet sudstva formulišu i usvajaju novi plan i program obuke za zaposlene u sudovima • Prvi studenti koji su učili po novom planu i programu diplomiraju i pripremaju se za karijeru u sudovima i advokaturi 	-
Moderna mreža sudova		
Ciljevi		Ocena izvršenja
Kratkoročni (2006-2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Usvajanje novog ustavnog i zakonodavnog okvira o promeni organizacije i nadležnosti sudova • Identifikuju se primarni zahtevi za kapitalnim investicijama u velikim gradskim sudovima i pripremaju predlozi za međunarodnu pomoć 	+
Srednjoročni (2008-2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Novi sudovi rade u skladu sa zakonskim i ustavnim okvirom i sprovodi se plan racionalizacije sudske mreže • Međunarodna pomoć je obezbeđena za kapitalne investicije u velikim gradskim sudovima 	+/-
Dugooročni (2010-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalizovana sudska mreža radi efikasno i u skladu sa najboljom uporednom praksom • Okončana je rekonstrukcija i izgradnja novih objekata sudova 	+/-

Dodatak 5. Vrste predmeta u srpskom pravosuđu

Srpski	Engleski prevod	Definicija
Istraga	Investigation	Krivična istraga / pretkrivični postupak za krivični predmet <ul style="list-style-type: none"> • Pokreće je javni tužilac ili u nekim slučajevima (predviđenim zakonom) privatna lica • Na osnovu ishoda krivične istrage, sudija može da odluči da pokrene/nastavi krivični predmet (K) ili da okonča postupak
Krivična	Criminal case	Tipičan krivični predmet, sledi posle „Ki“ <ul style="list-style-type: none"> • Zavisno od optužnice može da se procesuiru u osnovnom ili višem sudu (merilo za vrstu suda je predviđena kazna)
Parnica	Litigation (civil case)	(Građanska) parnica <ul style="list-style-type: none"> • Tipičan građanski predmet, njime se rešavaju sporovi između privatnih lica odnosno kompanija • Može da bude u nadležnosti osnovnog, višeg ili privrednog suda, zavisi od učesnika odnosno vrednosti predmeta • Postoji više vrsta parnica: redovna („P“), radna pitanja u sporu („P1“) ili porodična parnica – razvod, alimentacija, staranje o deci i imovina („P2“) • Samo u višem sudu, kada viši sudovi postupaju po predmetu kao prvostepeni sud postoje još dve vrste parnice: „P3“ – parnica oko autorskih prava i intelektualne svojine i „P4“ – parnica vezana za pitanja medija (uglavnom iznos naknade posle krivične presude)
Vanparnica	Non adversary proceeding	Nekoliko vrsta predmeta: stečaj, izvršenje (sve vrste), ostavinski postupak, nalozi za plaćanje, itd.
Izvršenje	Execution (Enforcement)	Vrste predmeta izvršenja mogu da budu: <p>„I“ – izvršenje na osnovu sudske odluke</p> <p>„Iv“ – izvršenje na osnovu autentičnih dokumenata (mesečnih računa za struju, kablovsku TV, telefon...)</p> <p>„Iv1“ – isto kao „Iv“ samo skraćeni postupak</p>
Rehabilitacija	Rehabilitation	Restitucija za osuđeničke posle vremena predviđenog zakonom ili posle vremena provedenog u zatvoru
Žalba na krivičnu presudu	Criminal upon appeal	Drugostepeni predmet po žalbi može da se procesuiru u višem ili apelacionom sudu, zavisi od predviđene kazne
Žalba na parničnu presudu	Litigation upon appeal	Drugostepeni predmet po žalbi može da se procesuiru u višem ili apelacionom sudu, zavisi od vrednosti predmeta

Dodatak 6. Statistički metod

Svrha onoga što sledi je da se kratko opiše priroda analitičkih instrumenata koji se koriste u Poglavlju 3.

Deskriptivna statistika

Struktura podataka bi mogla da se nazove i distribucija, koja opisuje način na koji se različite opservacije date varijable odnose jedna prema drugoj. Ta struktura može da se opiše putem karakterističnih mera *centralne tendencije* i *disperzije*:

- Mere centralne tendencije daju istraživaču predstavu o tome gde se nalazi sredina distribucije
- Mere disperzije obezbeđuju informacije o prostiranju opservacija oko navedene srednje lokacije.

Te mere nam dozvoljavaju da lakše opišemo i uporedimo distribucije rezimiranjem dobrog dela informacija sadržanih u podacima. Među najšire korišćenim merama centralne tendencije i disperzije su aritmetička sredina i varijansa.

Aritmetička sredina ili prosek je značajna jer predstavlja *očekivanu vrednost* sledeće opservacije. Drugim rečima, ako bi trebalo da istraživač nasumice izvuče još jedan sud iz odabrane populacije, njegova najbolja pretpostavka nivoa rashoda tog suda za dati postupak bi bio prosečan nivo rashoda iz svih prethodnih izvlačenja (pod pretpostavkom da istraživač nema dovoljno prethodnih informacija koje bi mogle da sugerišu da neke vrednosti imaju veće šanse da budu izvučene od drugih).

Varijansa²⁰⁴ je značajna jer pokazuje prosečan kvadrat devijacije od aritmetičke sredine. Većina opservacija nije sasvim jednaka prosečnoj vrednosti. Izračunavanjem kvadrata udaljenosti između svake opservacije i aritmetičke sredine (da bi se postarao da svaka devijacija uvećava varijansu) i sabiranjem svih takvih brojčanih vrednosti, istraživač ima predstavu o tome koliko je veliko prostiranje opservacija u celini. Na primer, ukoliko je varijansa nivoa rashoda po sudovima niska, veća je verovatnoća da će sledeće izvlačenje biti blizu aritmetičke sredine. Ako je varijansa visoka, manja je verovatnoća da će sledeće izvlačenje biti blizu aritmetičke sredine.

Druge mere

Medijana se često koristi kao mera centralne tendencije da se ublaži uticaj opservacija ekstremnih vrednosti (autlajera). Medijana je srednja vrednost pri neparnom broju opservacija u skupu podataka ili prosek dve srednje vrednosti pri parnom broju opservacija. Pošto medijana zavisi od položaja u skupu podataka, a ne od vrednosti drugih opservacija, ona odoleva distorziji od strane autlajera.

Standardna devijacija je još jedna česta mera disperzije. Jednaka je kvadratnom korenu varijanse i intuitivnija je od varijanse jer se izražava u istim jedinicama kao i podaci. Na primer, ako bi se analizirao raspon poreskih prinosa koji može da bude rezultat date strukture stopa, odgovarajuća jedinica mogu da budu dolari. Mada bi varijansa pružila korisne informacije o rasprostiranju opservacija, ona bi se merila u dolarima na kvadrat (kao rezultat primene kvadrata devijacija). Za razliku od toga, standardna devijacija zadržava karakter dodavanja koji ima varijansa, dok se takođe izražava u intuitivnijim dolarskim jedinicama. Pritom takođe dozvoljava istraživaču da direktno upoređuje brojčanu vrednost disperzije sa opservacijama, omogućavajući mu da koristi broj standardnih devijacija da izmeri udaljenost između svake opservacije i aritmetičke vrednosti.

Varijansa kao mera za opisivanje disperzije je korisna kada se izolovano razmatra skup podataka. Međutim, ukoliko se želi upoređivanje u više skupova podataka, varijansa kao mera ne objašnjava dobro

²⁰⁴ Varijansa = $[\sum(X-\mu_x)^2]/(n-1)$ gde je μ_x prosek X , a sabiranje se javlja u svim opservacijama.

obim. Da upotrebimo primer: poslovni suficit/deficit neke organizacije će verovatno biti veći kod većih organizacija. Međutim, volatilnost, merena kao varijacija u vidu procenta obima poslovanja, može biti ekvivalentna ili čak i manja kod većih organizacija iz više razloga. Volatilnost je odgovarajuća mera jer pruža informacije o sposobnosti da se apsorbuju uočene fluktuacije. Podbačaj prihoda od 1 milijarde USD je lakše podneti u zemljama sa visokim dohotkom nego što bi se podneo u zemljama sa niskim dohotkom. Ukoliko istraživač koriguje standardnu devijaciju uzimajući u obzir veličinu ekonomije tih zemalja, može da poređenja učini smislenim. Taj postupak se naziva normalizacija. Koeficijent varijacije je standardna devijacija podeljena aritmetičkom sredinom.

Multivarijaciona analiza

Multivarijacionom analizom se pokušava da se shvati odnos između dve ili više varijabli. U ovom izveštaju, najznačajnija vrsta odnosa je odnos asocijacije. Cilj je da se shvati koliki deo varijanse u varijabli Y je izazvan kretanjem varijable X. Na primer, ukoliko je cilj da se proučava moguća ekonomija obima u procesuiranju predmeta, jedna od mogućih strategija bi bila da se utvrdi odnos između rashoda po procesuiranom predmetu i broja osoblja. Cilj bi bio da se utvrdi koliko, u proseku, promena broja osoblja menja količinu sredstava potrebnih da se procesuiraju jedan predmet.

Dve često korišćene mere asocijacije su kovarijansa²⁰⁵ i korelacija²⁰⁶. Kovarijansa pruža informacije o stepenu u kojem se dve varijable kreću paralelno – veće vrednosti ukazuju na veće stepene asocijacije. Ta mera daje i informacije o smeru asocijacije – negativne vrednosti ukazuju na to da se varijable kreću u suprotnim smerovima.

Problem sa kovarijansom je da je ona zavisna od jedinica dotičnih varijabli, što ograničava mogućnost da se upoređuje više mera asocijacije. Istraživač možda, na primer, želi da zna koji faktor ima veći uticaj na rashode po predmetu – broj osoblja ili obim predmeta. Kovarijansa između osoblja i rashoda bi imala drugačije jedinice od kovarijanse između obima predmeta i rashoda. Taj problem se rešava pomoću mere poznate kao korelacija, koja nema jedinice. Korelacija ima slično interpretativno značenje kao kovarijansa, ali je omeđena intervalom (-1,1).

U regresionom okviru²⁰⁷, značaj procenjenih uticaja se vodi time da li su zavisna varijabla (Y) i nezavisne varijable (X) dovoljno povezane. Što je korelacija veća, to je procenjeni uticaj pouzdaniji. Regresiona analiza obično daje nekoliko ključnih parametara. Među onima koji se najčešće koriste da se tumače rezultati su β koeficijent, vrednost p i vrednost R^2 . Veličinu procenjenog uticaja daje vrednost β koeficijenta. Značaj uticaja se povećava kako se smanjuje vrednost p, a R^2 meri koliko varijacije varijable Y je izazvano varijacijom varijable X.

²⁰⁵ Kovarijansa = $\sum[(X-\mu_x)(Y-\mu_y)]$, gde su μ_x i μ_y proseci X odnosno Y, a sabiranje se javlja u svim opservacijama.

²⁰⁶ Korelacija = Kovarijansa/ $(\sigma_x\sigma_y)$, gde su σ_x i σ_y standardne devijacije X odnosno Y.

²⁰⁷ Regresioni model: $y = \alpha + \beta x + e$, gde je α presek, β vektor koeficijenta, a e je član greške.

Dodatak 7. Faktori rasta troškova – Regresiona analiza

1. Šta dovodi do povećanja operativnih rashoda po predmetu na nivou suda?

Preciznija analiza uporednih rezultata suda može da se izvrši tako što će se razmotriti potrošnja po predmetu i kako na tu potrošnju po predmetu utiče struktura portfolija predmeta pojedinačnih sudova. Da bi se to uradilo, procenjuju se jednostavni regresioni modeli običnih najmanjih kvadrata koristeći ukupnu operativnu potrošnju po predmetu (TSPC) kao zavisnu promenljivu i regresirajući u odnosu na nju skup varijabli za koje se očekuje da utiču na troškove po predmetu. Modeli se procenjuju tako što se objedinjuju podaci za opštinske sudove iz tri godine (2006-2008). Za razliku od analize u prethodnim odeljcima, regresione analize omogućavaju da se proceni istovremen uticaj više faktora na potrošnju po predmetu. Analiza pristupa pitanju sa dve strane. Prvo se ispituje uticaj tražnje u pogledu predmeta na prosečne troškove po predmetu. Intuitivna pretpostavka te analize je da jedinični troškovi variraju u različitim vrstama predmeta, pa otuda struktura predmeta utiče na prosečne jedinične troškove po sudskim lokacijama. Drugo, model se uvećava da bi se procenio uticaj različitih struktura potrošnje npr. strukture potrošnje na nivou suda, na jedinične troškove po predmetu.

Prvi jednostavan model za operativne rashode opštinskog suda po predmetu je sledeći:

$$TSPC_i = b_0 + b_1INVPCT_i + b_2FAULTPCT_i + b_3LITPCT_i + b_4VANPCT_i + b_5TOTRES_i + b_6TOTRES2_i + b_7TOTRES3_i + b_8YEAR2006_i + b_9YEAR2007_i + b_{10}YEAR2008_i + e_i,$$

gde se TSPC dobija deljenjem ukupnih operativnih rashoda ukupnim brojem rešenih predmeta. U toj proceni se koristi struktura predmeta (procenat ukupno rešenih predmeta koji se sastoji od različitih vrsta predmeta) da se proceni uticaj različitih struktura radnog opterećenja na troškove po predmetu. Konkretno mere koje su ugrađene uključuju istražne predmete kao procenat ukupnog broja predmeta (INVPCT), predmete u kojima se utvrđuje krivica kao procenat ukupnog broja predmeta (FAULTPCT), parnične predmete kao procenat ukupnog broja predmeta (LITPCT) i neosporene predmete kao procenat ukupnog broja (VANPCT).²⁰⁸ U model se uključuje ukupan broj rešenih predmeta svih vrsta (TOTRES) da se proceni svaka ekonomija obima koja bi mogla da postoji. Takođe se uključuju ukupan broj predmeta na kvadrat (TOTRES2) i na kub (TOTRES3) kao regresori da bi se utvrdilo da li ekonomija obima sledi krivolinijsku funkciju i da se omogući crtanje ove funkcije. Uključeni su binarni indikatori godina uz ograničenje da je zbir njihovih koeficijenata nula. Rezultati su prikazani u Tabela 10.

Struktura predmeta utiče na jedinične troškove. Model obuhvata 70% varijanse u potrošnji po predmetu, a procenjeni koeficijenti za sve promenljive strukture predmeta su pozitivni i značajni (videti Modele 2) osim kod neosporenih predmeta (VANPCT). Implikacija je da za svako povećanje od 1 procentnog poena u delu koji svaki od tih predmeta čini od ukupnog broja predmeta dolazi do povećanja u troškovima resursa po predmetu koje doživljava sud.²⁰⁹ To opet znači da je struktura predmeta veoma važan faktor rasta troškova za sudove i da iziskuje isto tako odgovarajuće korekcije u resursima. Konkretno, za svako povećanje od 1 procentnog poena u istražnim predmetima kao delu ukupnog broja rešenih predmeta (INVPCT), prosečni troškovi po predmetu se povećavaju za 273 RSD iznad troška izvršnih predmeta. Povećanje (ili smanjenje) od 10 procentnih poena iznad prosečnog udela koji čine istražni predmeti u ukupnom broju rešenih predmeta dovodi do povećanja (ili smanjenja) od 2.732 RSD u prosečnim troškovima predmeta u određenom sudu. Povećanje od 1% u delu ukupnog broja predmeta koji

²⁰⁸ Zbog toga što zbir njih i dela izvršnih predmeta od ukupnog broja iznosi 100 procenata, iz modela je morala da bude isključena jedna kategorija predmeta. Ta isključena kategorija su izvršni predmeti (EXPCT). Ona je implicitno uključena u presek modela i daje implicitno odstupanje prema kojem se upoređuju svi udeli predmeta uključeni u model.

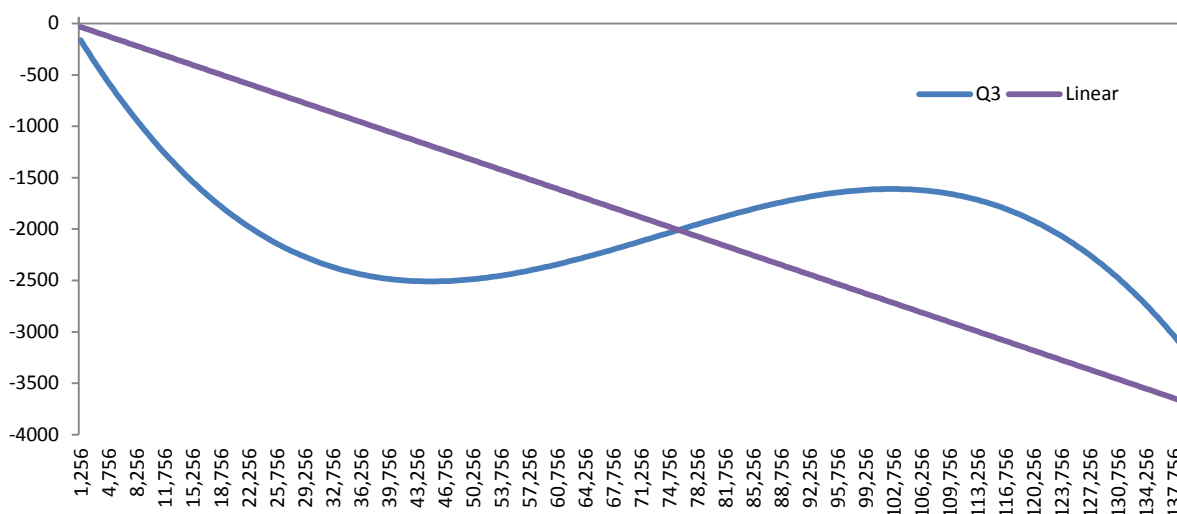
²⁰⁹ Implicitno, ovo poređenje je u odnosu na trošak obrade izvršnih predmeta, izostavljene kategorije.

iziskuju parnicu (LITPCT) povećava troškove po predmetu za 51 RSD (507 RSD kod promene od 10 procentnih poena), a povećanje od 1% u delu ukupnog broja predmeta koji iziskuju utvrđivanje krivice (FAULTPCT) povećava troškove po predmetu za 43 RSD (434 RSD kod promene od 10 procentnih poena).

Tabela 10. Operativna potrošnja po predmetu kao funkcija distribucije i obima predmeta.

Zavisna varijabla: Operativna potrošnja suda / Ukupan broj rešenih predmeta (TSPC).						
Nezavisna varijabla	Distribucija broja predmeta		Distribucija broja predmeta i potrošnje		Distribucija broja predmeta i osoblja	
	Koeficijent	Standardna greška	Koeficijent	Standardna greška	Koeficijent	Standardna greška
Presek	2403,49	286,34***	4956,98	1561,58***	4194,05	689,94***
INVPCT – Istražni kao % ukupnog broja rešenih predmeta	273,24	23,90***	257,08	24,68***	313,03	32,1***9
FAULTPCT– Krivica kao % ukupnog broja rešenih predmeta	43,41	10,31***	45,58	10,16***	46,29	11,85***
LITRPTCT– Parnični kao % ukupnog broja rešenih predmeta	50,76	6,59***	58,54	6,84***	55,35	9,98***
VANPCT– Neosporeni kao % ukupnog broja rešenih predmeta	0,49	3,66	2,18	3,64	-7,52	5,44
PSPRO – Osoblje kao % TSDF			-34,48	17,76**		
STPRO – Specijalizovane usluge i putni troškovi kao % TSDF			0,837	19,35		
JUDGE – Sudije kao % ukupnog broja osoblja					-21,47	19,89
TRAINEES – Sudijski pripravnici kao % ukupnog broja osoblja					-52,13	32,63*
CIVSERV – Državni službenici kao % ukupnog broja osoblja					-26,26	6,54***
TOTRES – Ukupan broj rešenih predmeta	-0,13	0,013***	-0,146	0,0134***		
TOTRES ² – TOTRES na kvadrat	,00000209	3,034E-7***	0,00000238	3,093E-7***		
TOTRES ³ – TOTRES na kub	-9,45E-12	1,78E-12***	-1,08E-11	1,79E-12***		
TOTAL_STAFF – Ukupan broj osoblja opštinskog suda					-24,18	6,12***
TOTAL_STAFF ² - na kvadrat					0,11	0,039***
TOTAL_STAFF ³ - na kub					-0,00015	0,000063**
YEAR2006 - GODINA2006	24,54	90,30	18,75	89,96		
YEAR2007 - GODINA2007	57,64	73,78	56,09	72,78	91,33	62,16
YEAR2008 - GODINA2008	-82,18	72,99	-74,84	72,16	-91,33	62,16
n	282		282		183	
Adj. R ²	0,70		0,71		0,68	
P-value (vrednost): <= .11 '**'; <=.05 '***'; <=.01'****'.						

Slika 30. Rashodi po predmetu u odnosu na obim, uzimajući u obzir strukturu predmeta.



Izvor: Procene zaposlenih u Svetskoj banci, Ministarstvo pravde.

Dalje, troškovi po predmetu variraju sa obimom. Veći broj rešenih predmeta dovodi do statistički veoma značajnog smanjenja prosečnog troška po predmetu (videti koeficijent za TOTRES), uzimajući u obzir strukturu predmeta. Procenjena ekonomija obima je mala po predmetu, ali pošto neki sudovi rešavaju približno 140.000 predmeta, njene implikacije rastu. Međutim, taj uticaj obima nije jednoobrazan na svim nivoima opterećenja predmetima. Koeficijent za TOTRES2 je takođe značajan i pozitivan, a koeficijent za TOTRES3 je značajan i negativan. To ukazuje da je struktura ekonomije obima u obliku slova „S“. Uticaj obima se prvo ublažava na srednjim nivoima (TOTRES2), a zatim ubrzava kod višeg obima (TOTRES3). Implikacija je da postoji prag (verovatno usled stepenastih varijabilnih troškova) na kojem dodatna povećanja obima ne dovode do ušteda troškova procesuiranja po predmetu. Kada se taj interval premaši, nastavlja se ekonomija obima.

Slika 26 prikazuje dijagram troškova po predmetu po intervalu obima predmeta. Ona pokazuje krivu troškova po predmetu uz gore procenjen model (kriva Q3) i za ponovo procenjen model sa samo prvim redom veličine skalirne varijable (TOTRES, videti krivu označenu kao „Linear“). Poređenje te dve krive pokazuje razliku u nastalom obliku kada različiti nivoi broja predmeta podrazumevaju različite troškovne uticaje. S obzirom na Q3, prosečan obim predmeta uočen u opštinskim sudovima je bio 10.872 rešenih predmeta godišnje. Interval je bio od minimalno 1.256 do maksimalno 139.431. Približno 75% opservacija sudova su bile sa godišnjim nivoima rešenih predmeta od 11.709 ili ispod; međutim, više od 10% je imalo više od 23.584 predmeta. Ove brojeve predmeta prate rashodi, a distribucija po varijabli potrošnje po predmetu je veoma normalna, simetrična i bez autlajera. Rezultati iz grafikona pokazuju da ogromna većina sudova spada u naglo opadajući deo ekonomije obima kod troškova po predmetu. Ekonomija obima počinje da raste tek kod sudova u najviših 5% brojeva predmeta (sudovi sa obimom predmeta od preko 36.376). To prilično slikovito prikazuje potencijalne koristi koje bi se stekle objedinjavanjem sudova da bi se iskoristile prilično značajne uštede troškova po predmetu do 2.500 RSD po rešenom predmetu. Treba napomenuti da se te uštede troškova ostvaruju u sudskom aparatu i da ne uzimaju u obzir dodatne troškove putovanja građana do udaljenijih lokacija.

Koristeći rezultate iz modela distribucije predmeta za operativnu potrošnju mogu da se procene predviđene vrednosti za sve sudove u okviru skupa podataka. Te predviđene vrednosti predstavljaju očekivan trošak po predmetu za svaki sud s obzirom na njegovu stvarnu distribuciju predmeta i obim

njegovog rada. Ukoliko te predviđene vrednosti uporedimo sa stvarnim vrednostima za svaki sud,²¹⁰ imamo procenu stepena u kojem određeni sud u stvarnosti ima veću ili manju potrošnju od očekivane (prosečne) potrošnje za njegovu veličinu i distribuciju predmeta. U Tabela 11 se identifikuje deset sudova kod kojih stvarna potrošnja za predmete najviše prelazi očekivanu potrošnju po predmetu uz deset sudova kod kojih je potrošnja za predmete najniža u poređenju sa procenom iz modela. Ti rezultati mogu da budu prilično korisni kod usmeravanja daljeg ispitivanja razloga zašto određeni sudovi funkcionišu iznad ili ispod procenjenih nivoa potrošnje. Rezultati tih ispitivanja mogu da pruže uvide u moguće postojanje razlike u postupku i angažovanju resursa koja bi mogla da se kopira (ili izbegne) u različitim okruženjima da bi se povećala delotvornost pravosudnog sistema. Takođe bi mogli da ukažu i na moguće preusmeravanje resursa radi poboljšanja delotvornosti na nivou sistema.

Tabela 11. Autlajeri troškova po predmetu – Razlika između stvarnih troškova po predmetu i troškova predviđenih procenama iz modela (iznos iznad ili ispod očekivanog).

Opštinski sudovi sa najnižim troškovima po predmetu		Opštinski sudovi sa najvećim troškovima po predmetu	
Naziv	Rezidual	Naziv	Rezidual
Opštinski sud u Odžacima	-2.409	Opštinski sud u Ljigu	3.026
Opštinski sud u Novom Pazaru	-2.129	Opštinski sud u Osečini	2.230
Opštinski sud u Svriljigu	-1.873	Opštinski sud u Kosjeriću	1.819
Opštinski sud u Aleksincu	-1.425	Opštinski sud (peti) u Beogradu	1.760
Opštinski sud u Inđiji	-1.286	Opštinski sud u Subotici	1.670
Opštinski sud u Pirotu	-1.278	Opštinski sud u Vlasotincima	1.542
Opštinski sud u Nišu	-1.277	Opštinski sud u Titelu	1.442
Opštinski sud u Kikindi	-1.255	Opštinski sud u Dimitrovgradu	1.334
Opštinski sud u Raškoj	-1.205	Opštinski sud u Boljevcu	1.265
Opštinski sud u Velikom Gradištu	-1.201	Opštinski sud u Krupnju	1.248

Da li različita struktura potrošnje na nivou suda utiče na troškove po predmetu? Da bi se razumeli uticaji različitih struktura potrošnje na troškove po predmetu, model potrošnje po predmetu je ponovo procenjen uz uključivanje rashoda za osoblje (PSPRO),²¹¹ i specijalizovane usluge i putne troškove (STPRO)²¹² kao regresora da bi se testiralo kako distribucija potrošnje utiče na troškove po predmetu. Te kategorije rashoda su izabrane zbog njihove važnosti za ukupnu potrošnju. Standard merenja za te promenljive je procenat ukupne potrošnje koji se na njih (PSPRO i STPRO) odnosi u svakom sudu.²¹³ Model je uvećan na sledeći način:

$$TSPC_i = b_0 + b_1INVPC_{i1} + b_2FAULTPCT_i + b_3LITR_{i1} + b_4VANPCT_i + b_5PSPRO_i + b_6STPRO_i + b_7TOTRES_{i1} + b_8TOTRES_{i2} + b_9TOTRES_{i3} + b_{10}YEAR2006_i + b_{11}YEAR2007_i + b_{12}YEAR2008_i + e_i.$$

Sudovi koji troše više svojih resursa na osoblje često su efikasniji. Koeficijenti za te procene (stupci 3 i 4 Modela 2) odražavaju stepen u kojem veće ili manje koncentracije resursa na te elemente potrošnje odražavaju više ili niže ukupne troškove predmeta. Rezultati sugerišu da, uz održavanje distribucije predmeta na konstantnom nivou, veća koncentracija resursa na potrošnju za osoblje smanjuje ukupne troškove po predmetu. Drugim rečima, troškovi se ponekad smanjuju uravnoteženijom distribucijom ulaznih resursa. Međutim, ti rezultati ukazuju da distribuiranje korišćenja resursa na druge kategorije

²¹⁰ Konkretno, izračunali smo rezidualne modele za svaki pojedinačni sud.

²¹¹ Odgovarajuće šifre ekonomskih stavki su 411, 412, 413, 414, 415 i 416.

²¹² Ekonomske stavke 422, 423 i 424.

²¹³ Zbog toga što zbir svih koeficijenata potrošnje iznosi 100 procenata, u model ne mogu da se istovremeno uključe sve kategorije potrošnje.

potrošnje, a ne na osoblje ne smanjuje troškove po predmetu.²¹⁴ Rezultati za varijable distribucije predmeta su u velikoj meri neizmenjeni u odnosu na prethodni model.

Na kraju, taj model je procenjen i sa strukturom osoblja kao regresorom i ukupnim brojem osoblja (i njegovim kvadratom i kubom) kao faktorima uvećanja. To omogućava procenu stepena u kojem različite koncentracije osoblja utiču na troškove po predmetu. Struktura osoblja je predstavljena delom ukupnog broja osoblja koji se sastojao od sudija (JUDGE), sudijskih pripravnika (TRAINEES) i državnih službenika (CIVSERV). Izostavljena kategorija osoblja su bila lica koja nisu državni službenici. Model koji inkorporira strukturu osoblja je sledeći:

$$TSPC_i = b_0 + b_1INVPCT_i + b_2FAULTPCT_i + b_3LITRPCT_i + b_4VANPCT_i + b_5JUDGE_i + b_6TRAINEES_i + b_7CIVSERV_i + b_8TOTAL_STAFF_i + b_9TOTAL_STAFF_i^2 + b_{10}TOTAL_STAFF_i^3 + b_{11}YEAR2006_i + b_{12}YEAR2007_i + b_{13}YEAR2008_i + e_i .$$

Opet su utvrđeni slični rezultati za uticaj strukture predmeta na troškove po predmetu. Koeficijenti za sve varijable osoblja su negativni, ukazujući na to da povećanje koncentracije profesionalnog osoblja (uz nepromenjen broj osoblja) dovodi do nižih troškova po predmetu i da postoji značajna ekonomija obima. Međutim, taj uticaj je beznačajan kod sudija (JUDGES) i samo veoma marginalno sistematičan kod sudijskih pripravnika (TRAINEES). Rezultati su, međutim, veoma značajni kod državnih službenika (CIVSERV). Koeficijent ukazuje na to da je ukupan broj osoblja bitan i da povećanje od 1% u delu osoblja koje čine državni službenici smanjuje trošak po predmetu za 26,26 RSD. Mada je manje sistematično kod pripravnika, povećanje od jednog procenta u delu tog osoblja dovodi do smanjenja troškova po predmetu od 52 RSD. To može da odražava veću operativnu efikasnost, kada sudije imaju podršku dovoljnog kapaciteta pripravnika i državnih službenika ili da jednostavno odražava niže platne razrede pripravnika i državnih službenika. Model je ponovo procenjen (nije prikazano) sa ukupnom operativnom potrošnjom (i njenim kvadratom i kubom) i varijablama uvećanja i rezultati su bili nepromenjeni, što ukazuje na to da ima prednosti u pogledu efikasnosti koje su vezane za povećan broj pripravnika i državnih službenika.

2. Razumevanje razlika u produktivnosti sudija po sudovima – Šta utiče na broj rešenih predmeta po sudiji?

Funkcija proizvodnje kod sudskih postupaka u velikoj meri se vrti oko efikasnosti sa kojom se sudijski resursi kombinuju sa drugim sudskim resursima radi procesuiranja i rešavanja predmeta. Slično analizi troškova po predmetu, regresiona analiza se koristi da se proceni uticaj većeg broja faktora na produktivnost sudija. Procenjeni su modeli da bi se identifikovali faktori koji doprinose sposobnosti sudija da rešavaju predmete. U tim modelima je prosečan broj predmeta koji su rešile sudije u svakom pojedinačnom sudu (JUDGE_RES) regresiran u odnosu na strukturu predmeta²¹⁵, strukturu rashoda²¹⁶ i strukturu osoblja²¹⁷. Kao faktor uvećanja je korišćen ukupan broj osoblja (i njegov kvadrat i kub). Kompletan model efikasnosti/delotvornosti sudija je:

$$JUDGE_RES_i = b_0 + b_1INVPCT_i + b_2FAULTPCT_i + b_3LITRPCT_i + b_4VANPCT_i + b_5PSPRO_i + b_6STPRO_i + b_7TRAINEES_i + b_8CIVSERV_i + b_9EMP_i + b_{10}TOTAL_STAFF_i + b_{11}TOTAL_STAFF_i^2 + b_{12}TOTAL_STAFF_i^3 + b_{13}YEAR2007_i + b_{14}YEAR2008_i + e_i .$$

²¹⁴ Taj model je procenjen i uz korišćenje ukupne potrošnje kao skalirne varijable da bi se direktno uzeo u obzir obim potrošnje. To procenjivanje je dalo slične procene parametara.

²¹⁵ Struktura predmeta = (INVPCT, FAULTPCT, LITPCT, VANPCT).

²¹⁶ Struktura rashoda = (PSPRO, STPRO).

²¹⁷ Struktura osoblja = (TRAINEES, CIVSERV, EMP).

Tabela 12. Determinante delotvornosti sudija

Zavisna varijabla: Rešeni predmeti po sudiji (JUDGE_RES).		
Nezavisna varijabla	Koeficijent	Standardna greška
Intercept	-2353,24	1102,73**
INVPCT	-72,49	13,52***
FAULTPCT	-11,56	4,89**
LITPCT	-16,89	4,22***
VANPCT	8,58	2,23***
PSPRO	11,29	9,38
STPRO	30,50	10,50***
TRAINEES	48,66	14,50***
CIVSERV	29,37	7,71***
EMP – Sudski nameštenici kao % ukupnog broja osoblja	29,08	8,23***
TOTAL_STAFF	-2,94	2,62
TOTAL_STAFF2	0,021	0,016
TOTAL_STAFF3	-0,000033	0,000026
YEAR2007	-19,50	25,49
YEAR2008	19,50	25,49
n	183	
Adj. R ²	0,54	
P-value: <= .1 '**'; <= .05 '***'; <= .01 '****'.		

U skladu sa gornjim nalazima o strukturi predmeta, ona veoma utiče na broj predmeta koje može da procesuirati jedan sudija. U svim sudovima, prosečan broj predmeta obrađenih po sudiji za 2007. i 2008. bio je 735 godišnje. Sa izvršnim predmetima implicitno u okviru preseka modela, povećanje od 1 procentnog poena u udelu istražnih predmeta (INVPCT) u jednom sudu proizvodi smanjenje od 73 predmeta u broju predmeta obrađenih po sudiji. Povećanje od 1% kod parničnih građanskopravnih predmeta (LITPCT) dovodi do smanjenja od 17 predmeta, a povećanje od 1% u delu predmeta koji iziskuju utvrđivanje krivice (FAULTPCT) dovodi do smanjenja od 12 predmeta. Kao što bi se očekivalo, postojanje neosporenih predmeta (VANPCT) omogućava sudijama da procesuiraju više predmeta, po 9 predmeta više za svaki procentni poen povećanja neosporenih predmeta kao dela ukupnog broja predmeta.

Na strani rashoda, što je veći deo resursa utrošenih na specijalizovane usluge i putne troškove (STPRO) to sudija procesuirati više predmeta. To je najverovatnije vezano za uticaj angažovanja ugovornih specijalizovanih pravnih usluga kao pomoći za rasterećenje sudija. Povećanje od 1% kod specijalizovanih usluga i obuke kao dela ukupne potrošnje povećava broj prosečno rešenih predmeta po sudiji za 31 predmet.

I uticaji broja osoblja su prilično veliki. Ne iznenađuje da dodatno pomoćno osoblje povećava broj rešenih predmeta sudija. Razmere su generalno velike, a iznenađuje da je uticaj povećanja broja običnih nameštenika (EMP) približno istih razmera kao povećanje u redovima državnih službenika (CIVSERV, kao dela ukupnog zaposlenog osoblja). Razlog za to bi mogalo da bude nepostojanje razdvojenosti funkcija koje obavljaju državni službenici i obični nameštenici ili angažovanja običnih nameštenika da bi se državni službenici oslobodili za stručnije poslove. Ne iznenađuje da povećanje u udelu osoblja koje čine sudijski pripravnici (TRAINEES) ima najznačajniji uticaj na broj obrađenih predmeta po sudiji. Povećanje od 1% u broju sudijskih pripravnika je povezano sa rešavanjem 49 slučajeva više po sudiji. Interesantno je da sam ukupan broj osoblja (TOTAL_STAFF) nema značajan uticaj na broj rešenih predmeta po sudiji.

3. Osoblje kao suštinski važan element u produktivnosti suda – Šta utiče na produktivnost suda?

Ukupna delotvornost osoblja je takođe presudna komponenta sposobnosti sudova da izvršavaju svoje nadležnosti. Mada su delotvornost osoblja i sudija veoma povezane, procenjeni su i modeli da bi se ocenio stepen u kojem je različit broj osoblja u vezi sa različitim sposobnostima za rešavanje predmeta. U tim modelima je prosečan broj rešenih predmeta u odnosu na ukupan broj osoblja suda (RES_STAFF)

ponovo regresiran u odnosu na strukturu predmeta²¹⁸, strukturu rashoda²¹⁹ i strukturu osoblja²²⁰. Kao faktori uvećanja su korišćeni ukupan broj osoblja (TOTAL_STAFF) i njegov kvadrat (TOTAL_STAFF²). Formalno, model je sledeći:

$$RES_STAFF_i = b_0 + b_1INVPT_i + b_2FAULTPCT_i + b_3LITPCT_i + b_4VANPCT_i + b_5PSPRO_i + b_6STPRO_i + b_7JUDGE_i + b_8TRAINEES_i + b_9CIVSERV_i + b_{10}TOTAL_STAFF_i + b_{11}TOTAL_STAFF_i^2 + b_{12}YEAR2007_i + b_{13}YEAR2008_i + e_i.$$

Tabela 11. Determinante rešenih predmeta po članu osoblja

Zavisna varijabla: Rešeni predmeti/Ukupan broj osoblja (RES_STAFF).		
Nezavisna varijabla	Koeficijent	Standardna greška
Intercept	-41,86	138,72
INVPT	-14,44	2,28***
FAULTPCT	-1,54	0,80*
LITPCT	-2,85	0,68***
VANPCT	1,71	0,36***
PSPRO	1,65	1,58
STPRO	4,14	1,75**
JUDGE	2,81	1,39**
TRAINEES	3,60	2,26*
CIVSERV	0,13	0,46
TOTAL_STAFF	0,16	0,20
TOTAL_STAFF ²	-0,000014	0,00049
YEAR2007	-4,66	4,31
YEAR2008	4,66	4,31
n	183	
Adj. R ²	0,55	
P-value: <= .11 '**'; <= .05 '***'; <= .01 '****'.		

Kao i kod rezultata prethodnih modela, struktura predmeta veoma utiče na broj predmeta obrađenih po zaposlenom (videti Tabelu 11). Međutim, kod predmeta koji uključuju utvrđivanje krivice taj odnos nije tako direktan kao kod sudija, mada je dovoljno sistematičan da bude statistički značajan. U svim opštinskim sudovima rešen je prosečno 131 predmet po zaposlenom (u poređenju sa 735 samo kod sudija), uz interval između 50 i 709 u sudovima. Implicitno upoređeno sa izvršnim predmetima (uključenim u presek modela) povećanje od jednog procenta u udelu predmeta koji su istražni (INVPT) smanjuje broj rešenih predmeta po zaposlenom za 14, dok povećanje od jednog procenta kod parničnih predmeta (LITPCT) i predmeta u kojima se utvrđuje krivica (FAULTPCT) smanjuje broj rešenih predmeta po zaposlenom za 2,9 odnosno 1,5. S druge strane, u skladu sa prethodno navedenim, povećanje od jednog procenta u udelu predmeta koji su neosporeni (VANPCT) dovodi do povećanja od 1,7 predmeta kod rešenih predmeta po

zaposlenom.

Uticiji na strani rashoda su slični uticajima kod delotvornosti sudija, mada su razmere očekivano manje. Što je veći deo resursa utrošenih na specijalizovane usluge i putne troškove (STPRO) to se procesuiru više predmeta po zaposlenom. To je, opet, najverovatnije vezano za uticaj angažovanja ugovornih specijalizovanih pravnih usluga kao pomoći za ukupno rasterećenje suda. Povećanje od jednog procenta kod specijalizovanih usluga i obuke kao dela ukupne potrošnje povećava broj prosečno rešenih predmeta po zaposlenom za 4 predmeta.

Za razliku od procena u pogledu delotvornosti sudija gde je struktura osoblja bila veoma značajna u povećanju delotvornosti sudija, promena strukture osoblja nezavisno od sudija nema veliki uticaj na ukupnu delotvornost osoblja suda. Takođe se ne čini ni da se efikasnost po zaposlenom menja sa ukupnim brojem osoblja (TOTAL_STAFF*). Na broj rešenih predmeta po zaposlenom značajno utiče samo povećanje broja sudija kao dela ukupnog broja osoblja (JUDGE). Uticaj povećanja broja pripravnika, mada je neznatno većih razmera, samo je marginalno značajan. Očigledan zaključak je da na rezultate

²¹⁸ Struktura predmeta = (INVPT, FAULTPCT, LITPCT, VANPCT)

²¹⁹ Struktura rashoda = (PSPRO, STPRO)

²²⁰ Struktura osoblja = (JUDGE_PROS, TRAINEES, CIVSERV)

rada sudova najvažniji uticaj imaju sudije. S obzirom da je kategorija nameštenika isključena kategorija u tom modelu, povećanje u delu bilo koje kategorije osoblja uključene u model (uzimajući u obzir ukupan broj osoblja) implicitno se javlja na teret broja nameštenika. Rezultati tog modela sugerišu da, osim kategorije nameštenika, jedina kategorija osoblja sa značajnim uticajem na ukupnu efikasnost osoblja jesu sudije. Ti rezultati zajedno sa gornjim rezultatima vezanim za delotvornost sudija ukazuju na značajan doprinos efikasnosti sudija od strane svih grupa nameštenika i ukazuju na važnost postizanja „prave“ kombinacije zaposlenih da bi se obezbedili maksimalni rezultati sistema. To ne sugeriše da je jedini metod za povećanje delotvornosti povećanje broja sudija, već da je formula za delotvornost odgovarajuća kombinacija između sudija i drugog osoblja.

Što se tiče gore navedene potrošnje po predmetu, rezultati iz modela delotvornosti sudija (Modeli 3) mogu da se koriste da bi se generisale predviđene vrednosti za očekivan broj rešenih predmeta po sudiji (JUDGE_RES) za svaki pojedinačni sud u skupu podataka.²²¹ Te predviđene vrednosti predstavljaju očekivani broj rešenih predmeta za sudije u svakom pojedinačnom sudu, s obzirom na stvarnu distribuciju predmeta suda i obim njegovog rada. Upoređivanje tih predviđenih vrednosti sa stvarnim vrednostima za svaki pojedinačni sud daje procenu stepena u kojem sudije u određenom sudu rade po većoj ili manjoj stopi rešavanja predmeta od očekivane s obzirom na veličinu suda i distribuciju predmeta. U Tabeli 12 se identifikuje deset sudova kod kojih stvarna stopa procesuiranja predmeta po sudiji najviše prevazilazi očekivane nivoe i deset sudova kod kojih je broj rešenih predmeta po sudiji najniži u poređenju sa procenom iz modela. Ti rezultati mogu da ukažu na potrebu za daljim ispitivanjem konkretnih lokalnih razloga zašto sudije u određenom sudskom ambijentu rade po stopama koje su iznad ili ispod procenjenih stopa rešavanja predmeta. Rezultati tih ocena mogu da dovedu do uvida koja je najdelotvornija kombinacija resursa i osoblja za podršku sudskim postupcima, kao i uvida u relativnu delotvornost razlike u radu sudova odnosno osoblja u unapređivanju delotvornog korišćenja oskudnih kadrovskih resursa u vidu samih sudija. Uvid koji daje ovo usmereno ispitivanje može da pruži repere najboljih praksi koji bi mogli eventualno da se kopiraju u različitim sredinama uz poboljšanu sudsku delotvornost kao planirani ishod.

Table 12 Autlajeri broja rešenih predmeta po sudiji – Razlika između stvarnog broja rešenih predmeta po sudiji i stope rešavanja predmeta predviđene procenama iz modela (broj iznad ili ispod očekivanog).

Opštinski sudovi sa najvećim brojem rešenih predmeta po sudiji		Opštinski sudovi sa najmanjim brojem rešenih predmeta po sudiji	
Naziv	Rezidual	Naziv	Rezidual
Opštinski sud u Vrbasu	1055	Opštinski sud u Senti	-442
Opštinski sud u Kanjiži	932	Opštinski sud u Vladičinom Hanu	-313
Opštinski sud u Nišu	697	Opštinski sud (Drugi) u Beogradu	-298
Opštinski sud u Odžacima	621	Opštinski sud u Jagodini	-293
Opštinski sud u Adi	454	Opštinski sud u Kragujevcu	-281
Opštinski sud u Kikindi	392	Opštinski sud u Titelu	-279
Municipal Court) in Velikoj Plani	353	Opštinski sud u Novoj Varoši	-273
Opštinski sud u Pirotu	318	Opštinski sud u Krupnju	-270
Opštinski sud u Velikom Gradištu	283	Opštinski sud u Subotici	-270
Opštinski sud u Valjevu	267	Opštinski sud u Kovačici	-258

²²¹ Model 3 (Tabela 10) je prvi ponovo procenjen uključujući svaku od varijabli vrsta predmeta na kvadrat (INVPCT2, FAULT2, LITRES2, VANRES2). To omogućava procenjivanje rastućih ili opadajućih uticaja vrste predmeta i jednoobraznosti na produktivnost i daje doslednije procene za pojedinačne sudove. Pošto su te varijable izostavljene u inicijalnoj proceni, rezultati modela se lakše tumače u pogledu devijacije oko srednje vrednosti opservacija.

Dodatak 8. Budžetski kalendar Srbije

DATUM	AKTIVNOST
15. februar	Ministar finansija daje instrukciju za predlaganje prioriternih oblasti finansiranja
15. mart	Direktni korisnici sredstava budžeta Republike Srbije, na osnovu instrukcije od 15. februara, dostavljaju Ministarstvu predloge za utvrđivanje prioriternih oblasti finansiranja za budžetsku i naredne dve fiskalne godine
30. april	Ministar finansija, u saradnji sa ministarstvima i institucijama nadležnim za ekonomsku politiku i privredni sistem, priprema Izveštaj o fiskalnoj strategiji, koji sadrži ekonomsku i fiskalnu politiku Vlade sa projekcijama za budžetsku i naredne dve fiskalne godine.
15. maj	Ministar finansija dostavlja nacrt Izveštaja o fiskalnoj strategiji Fiskalnom savetu
15. jun	Fiskalni savet daje mišljenje o nacrtu Izveštaja o fiskalnoj strategiji
1. jul	Ministar finansija dostavlja Vladi predlog Izveštaja o fiskalnoj strategiji na usvajanje.
15. jul	Vlada usvaja Izveštaj o fiskalnoj strategiji i dostavlja ga Narodnoj skupštini na razmatranje.
1. avgust	Ministar finansija dostavlja uputstvo za pripremu nacrta budžeta Republike Srbije
1. avgust	Ministar finansija dostavlja Izveštaj o fiskalnoj strategiji lokalnoj vlasti i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje
31. avgust	Narodna skupština dostavlja Vladi komentare i preporuke u vezi sa Izveštajem o fiskalnoj strategiji.
15. septembar	Direktni korisnici sredstava budžeta Republike Srbije i organizacije za obavezno socijalno osiguranje dostavljaju predlog srednjoročnog i finansijskog plana Ministarstvu.
1. oktobar	Vlada, na predlog ministra, usvaja revidirani Izveštaj o fiskalnoj strategiji, sa informacijama o finansijskim i drugim efektima novih politika, uzimajući u obzir posle 30. aprila ažurirani makroekonomski okvir
5. oktobar	Vlada dostavlja Narodnoj skupštini revidirani Izveštaja o fiskalnoj strategiji
15. oktobar	Ministar finansija dostavlja Vladi nacrt zakona o budžetu Republike Srbije, nacrt odluka o davanju saglasnosti na finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje sa finansijskim planovima organizacija za obavezno socijalno osiguranje
1. novembar	Vlada usvaja predlog zakona o budžetu Republike Srbije i dostavlja ga Narodnoj skupštini, zajedno sa predlozima odluka o davanju saglasnosti na finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje i finansijskim planovima organizacija za obavezno socijalno osiguranje.
15. decembar	Narodna skupština donosi zakon o budžetu Republike Srbije i odluke o davanju saglasnosti na finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje.