

MART 2017

Analiza docnji javnih tužilaštava u Srbiji

Multi-Donor Trust Fund for Justice Sector Support in Serbia, World Bank



Zahvalnost

Ovaj izveštaj je pripremio Miloš Marković (konsultant). Važne smernice u pripremi izveštaja su pružili g-đa Džordža Harli (stručnjak za reformu pravosuđa, vođa radnog tima Višedonatorskog povereničkog fonda za podršku sektoru pravosuđa), g-din Srđan Svirčev (stručnjak za javni sektor) i Marina Matic Boskovic (stručnjak za reformu pravosuđa). Tim je uživao veliku podršku Svetlane Nenadić (član Državnog veća tužilaca) i Tamare Smrkulj i Anele Grbović iz Grupe za finansijsko-računovodstvene poslove DVT-a, kao i rukovodilaca računodovstva i tužilaca iz JT koja su uključena u ovaj izveštaj. Spisak osoba sa kojima su vođeni razgovori je naveden u Aneksu 3 ovog izveštaja.

Skraćenice

| | |
|---------|---|
| DVT | Državno veće tužilaca |
| JT | Javno tužilaštvo |
| AJT | Apelaciono javno tužilaštvo |
| VJT | Više javno tužilaštvo |
| OJT | Osnovno javno tužilaštvo |
| FMIS | Informacioni sistem za finansijsko upravljanje |
| FINPLAN | Sistem za finansijsko planiranje za budžetske korisnike |
| MF | Ministarstvo finansija |
| MP | Ministarstvo pravde |
| ZUP | Računovodstveni sistem javnih tužilaštava |
| ZBS | Zakon o budžetskom sistemu |
| PRUJF | Program reforme upravljanja javnim finansijama |

Sadržaj

| | |
|---|----|
| Kratak pregled..... | 1 |
| 1. Uvod..... | 3 |
| 1.2. Celokupan kontekst..... | 3 |
| 1.3. Ciljevi i pristup | 4 |
| 2. Rashodi odabranih JT | 5 |
| 3. Prakse u preuzimanju obaveza..... | 8 |
| 4. Docnje u sistemu JT – nivo, trendovi i struktura | 15 |
| 5. Glavni nalazi | 19 |
| Preporuke | 20 |
| ANEKS 1 | 22 |
| ANEKS 2 | 24 |
| ANEKS 3 | 26 |

Spisak tabela

| | |
|---|----|
| Tabela 1.Ukupni rashodi za istragu i poštanske troškove za odabrana JT | 6 |
| Tabela 2. Ukupni rashodi za istragu i poštanske usluge za odabrana JT, po aktivnom predmetu i po tužiocu..... | 8 |
| Tabela 3. Preuzete obaveze za istragu i poštanske usluge u odabranim JT (godišnji podaci) | 12 |
| Tabela 4. Docnje u odabranim JT u junu 2016. god | 16 |
| Tabela 5. Docnje po tužiocu u odabranim JT u junu 2016. god | 17 |
| Tabela 6. Najveći poverioci u novembru 2016. god | 18 |

Spisak slika

| | |
|---|----|
| Slika 1. Proces preuzimanja obaveze (generički) | 10 |
| Slika 2.Obaveze za istragu u OJT u Novom Sadu i Smederevu (mesečni podaci)..... | 13 |
| Slika 3. Obaveze za poštanske usluge u OJT u Novom Sadu i Smederevu (mesečni podaci)..... | 13 |
| Slika 4. Struktura obaveza vezanih za istragu u JT u Novom Sadu i Smederevu..... | 14 |
| Slika 5. Odnosi u strukturi docnji u JT | 15 |
| Slika 6. Kvartalni nivo i struktura docnji u OJT u Novom Sadu i OJT u Smederevu | 17 |

Kratak pregled

- 1. Ovaj izveštaj predstavlja rezultat analize docnji u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji.** Analiza je sprovedena na uzorku od pet JT tokom novembra i decembra 2016. godine. Uzorak je izabran na osnovu potreba koje je izrazilo Državno veće tužilaca, a koje odražavaju potrebu da se obuhvate različite instance JT, kao i JT sa nivoima docnje iz obe krajnosti. Konačni uzorak je obuhvatio: VJT u Beogradu, VJT u Valjevu, OJT u Smederevu, OJT u Prokuplju i OJT u Novom Sadu. Analiza je primarno bila fokusirana na dva glavna izvora nagomilavanja docnji – istragu i troškove povezane za poštanskim uslugama.
- 2. Fokusirali smo se na niz pitanja (tj. istraživačke teme) koja su dizajnirana tako da pruže sveobuhvatan uvid u pitanje nagomilavanja docnji.** Ova pitanja obuhvataju sledeće: procenu budžetskog statusa i celokupna praksa finansijskog upravljanja u uzorku JT, procena nivoa rashoda za istragu i poštanske usluge na uzorku, procena procesa verifikacije rashoda i preuzimanja finansijskih obaveza vezanih za ove dve vrste troškova, procena računovodstvene prakse i prakse izveštavanja kada je reč o ovim obavezama, analiza procesa upravljanja docnjama i izveštavanja i, konačno, analiza obima prinudne naplate i pratećih troškova.
- 3. Naišli smo na značajne razlike u procesu preuzimanja obaveza kada je reč o troškovima istrage.** Pored nedovoljne jasnoće i smernica u verifikaciji rashoda i neodgovarajuće IT infrastrukture za finansijsko upravljanje, ovo se u velikoj meri odražava na uočene nivoe i razlike u nivou docnji u različitim JT. Na primer, neka JT imaju dogovor sa sudovima, što im omogućava da prenesu veliki deo svojih troškova istrage na sud, nakon podizanja optužnice. To im daje mogućnost da raščiste svoje docnje mnogo brže nego JT koja nemaju tu privilegiju.
- 4. Drugi važan zaključak naše analize je da nivo troškova istrage po predmetima značajno varira u različitim JT.** Našli smo velike razlike u troškovima po predmetu u celom uzorku i u različitim JT iz iste kategorije (tj. instance). Utvrdili smo da neka tužilaštva dosledno plaćaju dva ili čak tri puta više po predmetu u poređenju sa drugim tužilaštvima iz iste kategorije. Ove razlike ne mogu biti objašnjene povećanjem broja predmeta i stepenom složenosti predmeta kojima upravljaju JT.

5. Naše preporuke su formulisane u cilju povećanja transparentnosti, zaštite integriteta i povećanja finansijskog i ukupnog učinka u srpskim JT. One obuhvataju: kreiranje liste određenih usluga i opseg prihvatljivih troškova po predmetu kako bi se sprečile razlike u troškovima po predmetu; unapređenje odredbi Pravilnika o naknadi troškova u sudskim postupcima kako bi se unapredio proces verifikacije troškova istrage; uspostavljanje standardizovane prakse u preuzimanju obaveza vezanih za troškove istrage; obezbeđivanje da se preuzete obaveze evidentiraju i da se o njima izveštava DVT na adekvatan način; povećanje/izmena budžeta JT kako bi se odrazilo sprovođenje gore navedenih reformi, uz redovno praćenje i analiziranje nagomilavanja docnji.

1. Uvod

1.2. Celokupan kontekst

- 1. Srbija je pretrpela veliki šok nakon početka globalne finansijske krize.** Nakon negativnog rasta od 3,1 procenata zabeleženog u 2009. godini, prosečan realni rast je bio tek nešto iznad nule u periodu od 2010. do 2015. godine. Kao posledica kontracicličnih fiskalnih mera koje je sprovela Vlada Srbije i kombinacije rastućih javnih rashoda i stagnacije proizvodnje, fiskalni deficit je eksplodirao, dostižući 5,9, 5,2 i 6,3 procenata u periodu od 2012. do 2014. godine. Uzimajući u obzir period od početka krize, javni dug se u odnosu na BDP gotovo udvostručio sa 34 procenata 2008. godine na 71 procenata 2014. godine.
- 2. U nastojanju da se izbori sa izazovima koji su nastali zbog pogoršanih fiskalnih uslova, kao posledica globalne finansijske krize, Srbija je sprovela značajne mere konsolidacije koje su podržane trogodišnjim Aranžmanom iz predostrožnosti (Stand-by aranžman) sa MMF-om.** Kratkoročno, program se fokusira na kontrolu ukupnih troškova za plate i penzije, unapređenja u poreskoj upravi i smanjenje subvencija državnim preduzećima. Vlada je takođe počela sa rešavanje dugoročnih strukturalnih problema u upravljanju javnim sektorom, fokusirajući se na funkcionalne analize i restrukturiranje kako bi se stvorile mogućnosti za povećanje efikasnosti. Poslednja revizija aranžmana, sprovedena u trećem kvartalu prošle godine, pokazala je da Srbija ostaje “na pravom putu” kada je reč o kriterijumima aranžmana i da je većina strukturnih odrednica ispunjeno
- 3. Efekti akcija konsolidacije su ohrabrujući.** Svi glavni pokazatelji pokazuju znake značajnog oporavka u odnosu na pozicije u prvoj godini krize. Rast BDP-a je prešao na pozitivnu stranu i beleži 1,1 procenat rasta na kraju 2015. godine, a očekuje se održavanje na sličnom nivou u srednjem roku. Međutim, put Srbije ka boljoj fiskalnoj situaciji će zavisiti od toga na koji način se upravlja javnom potrošnjom kako bi se smanjio visok deficit zemlje – deficit u budžetu za 2017. godinu iznosi 69 milijardi RSD (1,6 procenata BDP-a) i ukoliko bude nadoknađen većim rastom BDP-a, to će smanjiti nivo javnog duga po prvi put u prethodnih nekoliko decenija.
- 4. Jedan od prioriteta Aranžmana iz predostrožnosti u narednom periodu je eliminacija domaćih docnji¹.** Upravljanje docnjama ostaje jedan od glavnih izazova, jer je jedini kvantitativni cilj koji je propušten u okviru revizije u septembru 2016. godine bilo pitanje ograničavanja nagomilavanja domaćih docnji, prvenstveno zbog docnji koje se nagomilavaju u sektoru pravosuđa. Skup prioriteta definisanih tokom poslednje revizije uključuje nastavak reforme državne uprave i sistema plata, kao i upravljanje javnim investicijama.

¹ Docne predstavljaju zaostala plaćanja vezana za finansijske pobaveze koje su preuzeli budžetski korisnici.

5. Zakon o krivičnom postupku koji je stupio na snagu 2013. godine propisuje prenošenje odgovornosti za sprovođenje krivične istrage sa sudova na tužilaštva. Kao rezultat toga, JT su preuzele veliki broj predmeta od sudova. Gruba procena je da je oko 100,000 premdeta istrage preuzeto od sudova. Prenos nadležnosti nije adekvatno propraćena usklađivanjem budžeta za pravosuđe, niti povećanjem budžetskih aproprijacija za tužilačke usluge. To je dovelo do situacije u kojoj su, u periodu od 2013. god do septembra 2016. godine, javna tužilaštva nagomilala docnje u ukupnom iznosu od RSD 572 miliona. Ova brojka predstavlja oko 15% ukupnog budžeta za tužilačke usluge za FG 2017.

1.3. Ciljevi i pristup

6. Ovaj izveštaj prikazuje analizu docnji u uzorku JT u Srbiji². Tačnije, ona analizira istragu (tj. obavezno zastupanje i usluge sudskih veštaka), kao i rashode vezane za poštanske troškove, kao glavne izvore docnji³. Na tehničkom nivou, analiza ima za cilj da obezbedi bolje razumevanje praksi u finansijskom upravljanju u uzorku JT, koje će, nadamo se, dovesti do boljeg uvida u nastanak docnji i objašnavanje razlike u različitim nivoima docnji među različitim JT. Primarni cilj ove vežbe je predstavljanje koherentnog i sažetog argumenta koji će biti korišćen za povećanje transparentnosti u upravljanju docnjama, unapređenje transparentnosti u upravljanju docnjama, unapređenju finansijskog upravljanja kroz ojačane interne finansijske kontrole i pouzdanije računovodstvene evidencije, i najvažnije, unapređenje procesa budžetskog planiranja. Naš cilj je da damo odgovore na sledeća glavna pitanja:

- a) Koji je nivo rashoda povezanih sa istragom i poštanskim uslugama?
- b) Kako se rashodi porede među različitim JT?
- c) Kako izgleda proces preuzimanja i evidentiranja preuzetih finansijskih obaveza?
- d) Kakve razlike postoje u preuzimanju obaveza, ako ih ima?
- e) Koji su efekti različitih praksi u preuzimanju finansijskih obaveza?
- f) Kako se gomilaju docnje?
- g) Da li postoje odgovarajući mehanizmi finansijske kontrole?
- h) Da li se docnje pravilno evidentiraju i da li se o njima izveštava?
- i) Koji ideo docnji na kraju bude naplaćen putem prinudne naplate?
- j) Koliku štetu snosi budžet zbog docnji, u finansijskom smislu?

7. Kriterijumi za izbor uzorka su zasnovani na zahtevima klijenta i potrebi da se obuhvate različite instance JT, kao i “dobri” i “loši” primeri u čitavoj mreži JT u smislu najnovijeg nivoa dugovanja. Konačan uzorak koji je analiziran obuhvatio je VJT u Beogradu, VJT u Valjevu, OJT u Smederevu, OJT u Prokuplju i OJT u Novom Sadu. Prvobitni zahtev je bio

² Konačan spisak JT koja su uključena u analizu je finaliziran u saradnji sa Državnim većem tužilaca.

³ Drugi razlozi za nastajanje docnji su kašnjenja u plaćanju računa za komunalne usluge, telekomunikacione usluge, hitne popravke, kancelarijska oprema, itd.

da se uključe dva viša JT i tri OJT. Zajednički je doneta odluka da se uključi i VJT u Beogradu kao najveće među VJT i kao jedno od JT sa najvećim nivoom docnji u čitavoj mreži⁴ u apsolutnom smislu. VJT u Valjevu je uključeno u uzorak kao primer institucije sa razumnom praksom finansijskog upravljanja. Selekcija među OJT je bila zasnovana na odnosu docnji i broja tužilaca⁵ i veličini tužilaštva. Konačan uzorak OJT je uključio i Novi Sad kao tužilaštvo sa relativno velikim brojem tužilaca (tj. 26 u odnosu na prosečnih 7) i niskom stopom docnji, kao i OJT u Prokuplju i OJT u Smederevu kao tužilaštva srednje veličine sa relativno visokim nivoom docnji po tužiocu.⁶ Relevantni podaci su dobijeni od DVT-a i uzorka JT putem elektronske pošte i kroz razgovore. Ukupan iznos nagomilanih docnji do septembra 2016. godine za sva (osnovna i viša) JT je prikazan u Aneksu 1.

8. Ostatak izveštaja je organizovan na sledeći način. Odeljak 2 razmatra rashode izabranih JT i daje opšti kontekst UJF u smislu docnji. Odeljak 3 razmatra razlike u preuzetim obavezama među JT iz uzorka. Odeljak 4 analizira nivo, trendove i strukturu docnji. Odeljak 5 sumira glavne nalaze, dok Odeljak 6 navodi preporuke za unapređenje trenutne funkcije finansijskog upravljanja u JT u Srbiji.

2. Rashodi odabranih JT

9. Budžetski status JT je u određenoj meri nedefinisan s obzirom da ona funkcionišu kao direktni budžetski korisnici, dok se istovremeno oslanjaju na DVT i MP za upravljanje aproprijacijama i kontrolu. JT su nezavisna u smislu izvršenja budžeta (tj. unošenja naloga za plaćanje u FMIS), međutim, DVT i MP deluju kao posrednik između centralnog budžetskog organa - Sektora budžeta MF i JT u smislu utvrđivanja inicijalnih aproprijacija, njihovog prenošenja u toku godine i kontrole. Funkcija finansijskog planiranja je takođe kombinovana sa DVT-om, tako što JT pripremaju svoje tromesečne planove tekućih rashoda i unose te podatke u FINPLAN, dok DVT vrši konsolidaciju tih planova i radi zajedno sa Upravom za trezor na utvrđivanju mesečnih kvota za rashode.

10. Na osnovu plana Uprave za trezor za smanjenje IBK, JT su zajedno sa sudovima uključena u prvu fazu uvođenja FMIS kod indirektnih budžetskih korisnika. Nedavno pripremljen PRUJF predviđa postepeno širenje FMIS na IBK, tako što će ih sve uključiti u okvir budžetskog računoovdštva i izveštavanja. U narednoj fazi procesa koji treba da bude završen do

⁴ Navodi se da su docnje do septembra 2016. godine dostigle RSD 158.6 miliona.

⁵ Broj tužilaca je definisan na osnovu Odluke o broju zamenika javnih tužilaca (Službeni glasnik, 106/2013, 94/2015, 114/2015 i 80/2016) i odražava veličinu populacije koja živi na teritoriji koju pokriva nadležno JT.

⁶ Kada se rangiraju isključivo prema kriterijumu odnosa između docnji i broja tužilaca, sva OJT u Beogradu (sva tri) su najuspešnija – jer imaju nula docnji. Međutim, želeli smo da izbegnemo analiziranje VJT i OJT iz istog grada. Takođe, najmanje uspešni su OJT u Rumi i Brusu, ali ova tužilaštva nisu smatrana reprezentativnim, jer su suviše mala – sa jednim, odnosno četiri tužioca.

kraja 2018. godine, preostali IBK koji su prethodno bili podređeni budžetski korisnici Ministarstva pravde (uglavnom zatvori) će biti uključeni u FMIS.

11. Nije moguće pratiti tok preuzetih obaveza i nametnuti stroge kontrole rashoda nad budžetskim korisnicima koji se nalaze izvan sistema FMIS. U prethodnom periodu, s obzirom na status IBK, JT su redovno prebacivala novac na svoje transakcijeske račune u Trezoru i vršila su plaćanja bez bilo kakve budžetske kontrole u toku godine. Takođe, nisu postojali tehnički preduslovi za kontrolisanje preuzetih finansijskih obaveza koje preuzimaju JT. Tek na kraju fiskalne godine se rashodi JT, kao i bilo kojih drugih IBK, porede sa njihovim finansijskim planovima kroz izveštaje o izvršenju budžeta koje ona sama pripremaju, a zatim ih šalju Trezoru i Ministarstvu pravde⁷. Kvalitet ovih izveštaja u velikoj meri zavisi od računovodstvenih praksi koje su retko kad jedinstvene i standardizovane u svim tužilaštvoima. Ovakve okolnosti nameću velike fiskalne rizike, jer ne postoji mehanizam za kontrolu njihovih rashoda i preuzetih finansijskih obaveza u toku godine, što im omogućava stvaranje docnji.

12. Troškovi vezani za istragu i poštanske usluge značajno variraju među JT u uzorku. Tabela 1 ispod prikazuje ukupan nivo rashoda za dve vrste troškova analiziranih u ovom izveštaju, u periodu od januara 2014. god do juna 2016. god. Razlike između različitih JT su u skladu sa varijacijama u veličini teritorije koju pokrivaju (npr. OJT u Novom Sadu u odnosu na OJT u Prokuplju). Pored toga, postoji veza između troškova postupka u JT različitog nivoa, gde je složenost predmeta kojima se bave VJT mnogo veća u poređenju sa OJT, kao što je propisano Zakonom o krivičnom postupku (npr. VJT u Beogradu u odnosu na OJT u Novom Sadu).

Tabela 1.Ukupni rashodi za istragu i poštanske troškove za odabrana JT

| JT | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|---------------|---|---|---|---|---|---|
| | Troškovi istrage Postanski troškovi costs |
| VJT Belgrade | 43,296,560 594,3839,599,907428,21 | | 122,841,416 341,079 | | | |
| VJT Valjevo | 3,144,844 145,3554,190,793 194,384 | | 1,493,915 103,569 | | | |
| OJT Novi Sad | 8,613,9051,373,983,102,941,587,584,278,171 | | 654,194 | | | |
| OJT Prokuplje | 3,803,320 565,7004,346,439 540,951,272,961 | | 201,880 | | | |
| OJT Smederevo | 3,279,224 300,5695,444,388 588,691,363,635 | | 189,399 | | | |

Izvor: Izveštaji o izvršenju budžeta i proračuni SB

⁷ Pre uvođenja DVT, njihov "nadređeni" direktni budžetski korisnik zadužen za upravljanje budžetskim pitanjima

13. Nivo rashoda se povećao od uvođenja tužilačke istrage 2013. godine⁸. Ovaj trend je rezultat sledećeg: sa jedne strane, veliki broj predmeta je preuzet od sudova kada je postupak istrage prešao u nadležnost JT. Na primer, OJT u Novom Sadu je preuzeo oko 9,000 predmeta na početku 2014. godine, dok je OJT u Smederevu preuzeo 1,500 predmeta. Sa druge strane, postoji rastući trend priliva novih predmeta. Zvanični podaci koje je prikupilo DVT pokazuju da je na primer VJT u Beogradu primilo 13,380 novih predmeta u 2015. god u odnosu na 12,411 u 2014. god (povećanje od 7.8%)⁹. Sa predmetima iz prethodne godine koji su preneti u narednu godinu i zbog početnog broja predmeta i povećanog broja novih predmeta, broj aktivnih predmeta dostiže sve veće brojke svake godine.

14. Povećanje rashoda vezanih za istrage i poštanske usluge ne može biti pripisano samo povećanom broju aktivnih predmeta. Stopa povećanja broja otvorenih predmeta od 2014. do 2015. god je 13.2% (tj. 53,547 u odnosu na 47,320 aktivnih predmeta), dok je ukupno povećanje troškova vezanih za istragu i poštanske usluge došlo do 61.3% (RSD 105 miliona u odnosu na RSD 65.1 miliona). Najveće povećanje od 83.4% se može naći u VJT u Beogradu (RSD 80 miliona u odnosu na RSD 44.9 miliona). Ali čak i kada bi se izostavilo VJT u Beogradu, procentualna promena rashoda je i dalje veća od povećanja broja aktivnih predmeta - – 17.8% više rashoda u odnosu na 13.2% više predmeta u radu. Ovo ukazuje da se budžeti povećavaju svake godine, kako bi bili namireni dugovi (tj. docnje) nagomilani tokom godina kada budžet nije bio dovoljan.

15. Razlike u rashodima su upadljive kada se posmatraju troškovi po aktivnom predmetu i troškovi po tužiocu. Tabela 2 ispod je preformulisan prikaz ukupnih troškova prikazanih u Tabeli 1, samo što je normalizovana tako da odražava opterećenje i broj tužilaca, kako bi se obezbedila uporedljivost. Postoje razlike i među kategorijama i unutar jedne kategorije JT (tj. viša u odnosu na osnovna). VJT u Beogradu beleži 2,5 do skoro 3 puta veće rashode u odnosu na VJT u Valjevu.

16. Jedan od razloga za ovaku drastičnu razliku može biti pripisan složenosti predmeta kojima se bavi VJT u Beogradu. VJT u Beogradu ima relativno složenije predmete koji zahtevaju više vremena za rešavanje i uključuju složenije, a samim tim i skuplje usluge sudske veštaka i veći broj obaveznih zastupanja od strane advokata, u poređenju sa predmetima kojima se bavi VJT u Valjevu.

17. Isti obrazac se može primeniti na OJT. U okviru ove grupe, OJT u Prokuplju je predvodnik sa više od RSD 953 troškova po predmetu¹⁰, u poređenju sa RSD 409 i RSD 519 u Novom Sadu i Smederevu u 2014. god. Razlika je primetna kroz ceo posmatrani period i kreće se

⁸ Podaci za 2016. god pokrivaju samo period od januara do juna.

⁹ VJT u Valjevu beleži naglo povećanje od skoro 42% u 2015. god (2,483 u odnosu na 1,755 predmeta), dok OJT u Novom Sadu i OJT u Smederevu beleže daleko manje dramatičan rast od 7%, odnosno 1.5%. OJT u Prokuplju je zadržalo gotovo isti broj predmeta u 2015. god u poređenju sa 2014. god (2,637 u odnosu na 2,665 predmeta).

¹⁰ Boj aktivnih predmeta uključuje veliki deo predmeta koji su odbačeni na početku sa nula direktnih troškova.

od 132% do 143%, kada se poredi OJT u Novom Sadu. Kada se gleda odnos troškova po tužiocu, ta razlika je još izraženija. Stepen razlike između OJT u Prokuplju i OJT u Novom Sadu dostiže skoro 300%, dok je, kada se uporedi OJT u Smederevu, maksimalna razlika koja je dostignuta 2015. god 60%. Važno je napomenuti da je razlika između OJT u Novom Sadu i OJT u Smederevu podjednako izražena kao i kada se porede Novi Sad i Prokuplje, gde Prokuplje ima mnogo veći nivo rashoda u oba kriterijuma.

Tabela 2. Ukupni rashodi za istragu i poštanske usluge za odabrana JT, po aktivnom predmetu i po tužiocu

| JT | 2014 | | 2015 | | 2016* | |
|---------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|
| | troškovi po akt. predmetu | troškovi po tužiocu | troškovi po akt. predmetu | troškovi po tužiocu | potroškovi po akt. predmetu | troškovi po tužiocu |
| VJT Beograd | 3,063 | 1,082,414 | 4,879 | 1,851,161 | 1,181 | 531,196 |
| VJT Valjevo | 1,723 | 1,048,281 | 1,638 | 1,396,931 | 592 | 497,972 |
| OJT Novi Sad | 409 | 374,518 | 366 | 368,316 | 205 | 178,257 |
| OJT Prokuplje | 953 | 1,267,773 | 940 | 1,448,813 | 498 | 757,654 |
| OJT Smederevo | 519 | 819,806 | 690 | 907,398 | 173 | 227,273 |

Izvor: Izveštaji o izvršenju budžeta i proračuni SB

*Podaci o izvršenju budžeta za 2016. god su za period od januara do juna, dok su podaci o broju predmeta po JT procene zasnovane na ranijim godinama

3. Prakse u preuzimanju obaveza

18. Docnje su posledica nagomilavanja preuzetih finansijskih obaveza koje prelaze finansijski kapacitet budžetskog korisnika definisan u budžetskim aproprijacijama. Kontrola preuzetih obaveza je osnovna funkcija finansijskog upravljanja i većina zemalja sprovodi automatske kontrole nad preuzimanjem obaveza koje prelaze finansijske limite definisane u budžetu. To se postiže ili nametanjem zahteva za stavljanje opterećenja (tj. rezerva aproprijacija) pre preuzimanja obaveze ili barem u samom trenutku preuzimanja obaveze.

19. Vlada je u protekle tri godine uložila značajne zakonodavne napore u stavljanje docnji pod kontrolu kroz povećanu kontrolu preuzetih obaveza. Zakon o rokovima plaćanja u komercijalnim transakcijama predviđa raspored za smanjenje docnji. On obuhvata samo transakcije u koje su uključeni poslovni subjekti u 2012. god, ali je 2015. godine izmenjen kako bi uključivao transakcije među državnim subjektima. Zakon propisuje zakonske posledice zbog neispunjavanja preuzetih finansijskih obaveza javnih subjekata. Sprovođenje zakona zahteva uspostavljanje elektronskog Registra izmirenja novčanih obaveza (RINO) kako bi se unapredio kvalitet informacija o obavezama IBK, dok bi FMIS prikupljao ove informacije za DBK.

20. Međutim, kontrola preuzetih obaveza ostaje veliki izazov koji nameće rizik od gomilanja docnji. Dok je potpunost informacija o preuzetim obavezama koje se prikupljaju kroz FMIS i RINO nejasna, oba sistema beleže samo obaveze koje su već preuzete, jer zakonodavni okvir ne ne dozvoljava nikakvu vrstu *ex ante* kontrole nad ovim procesom. Tačnije, budžetski korisnici ne mogu automatski biti sprečeni da preuzmu obaveze iznad limita propisanog u njihovim odobrenim budžetima, pošto se ne zahteva bilo kakva vrsta prethodno odobravanja budžetskih organa kako bi se preuzela obaveza (tj. stupanje u ugovorne obaveze sa finansijskim posledicama).

21. Postojeći sistemi nisu usmereni ka sprečavanju gomilanja docnji. RINO sistem funkcioniše bez direktne veze sa upravljanjem budžetom, jer ne sprečava preuzimanje obaveza koje nisu podržane dovoljnim budžetom niti definiše opterećenje kada se obaveze unose u sistem. Iako FMIS kao sistem za izvršenje budžeta funkcioniše sa budžetskim aproprijacijama, obaveze koje se unose u sistem ne pokreću automatski opterećenje. Jedan od očiglednih razloga je taj što obaveze često imaju višegodišnju perspektivu, a FMIS ne podržava višegodišnju kontrolu preuzetih obaveza, već radi samo sa aproprijacijama za tekuću godinu.

22. U slučaju JT, preuzete obaveze se evidentiraju na nekoliko paralelnih načina, dok FMIS nije jedan od njih. U smislu kontrole preuzetih obaveza, JT se mogu smatrati DBK, jer ona obrađuju svoje naloge za plaćanje direktno kroz FMIS. Međutim, kao što su nam potvrdili svi šefovi računovodstva iz pet JT, FMIS se uopšte ne koristi za beleženje preuzetih obaveza. Najpotpunija evidencija se čuva u sveskama računovođa. U većini slučajeva, ovi dokazi su podržani tabelama radi lakših analitičkih intervencija. I konačno, preuzete obaveze se beleže kao "obaveze" u računovodstvenim evidencijama JT koje podržava ZUP (tj. računovodstveni softver), ali ostaje nepoznato u kojoj meri se potpunost ovakve evidencije poredi sa prve dve u svim JT koja su deo uzorka.

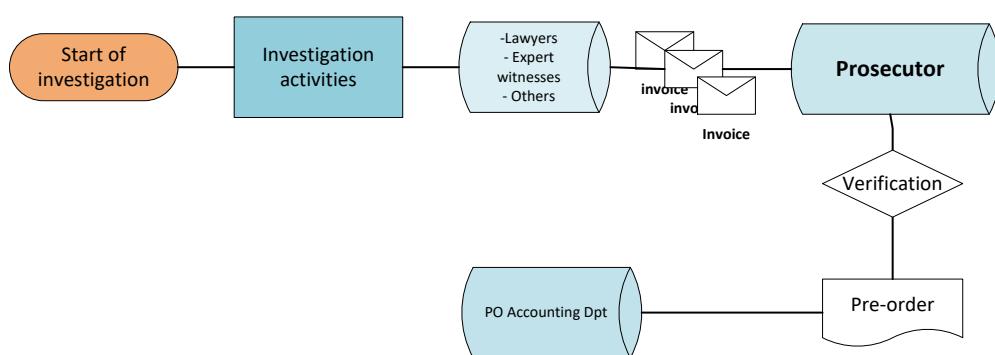
23. Jedini formalni način evidentiranja preuzetih obaveza je ZUP, međutim, ovaj softver ne može da obezbedi dovoljno analitičkih alata za delotvorno praćenje preuzetih obaveza. Na primer, softver ne podržava opciju praćenja preuzetih obaveza po vrsti povezanih rashoda i pruža direktno razdvajanje troškova na troškove vezane za sudske veštakve i advokate. Takođe, ovaj softver nije uopšte nije integriran sa FMIS što ukazuje da svaki nalog za plaćanje mora da bude generisan direktno u FMIS, a zatim i ručno evidentiran u računovodstvenom softveru (ZUP) kako bi se preuzeta obaveza uklonila sa spiska obaveza.

24. Preuzete obaveze vezane za istragu i poštanske usluge se preuzimaju u kada nalog tužioca koji je zadužen za određeni predmet stigne u računovodsvo JT. Slika 1 ispod prikazuje mapu ovog procesa. Početak procesa je označen pružanjem usluga sudskog veštaka ili advokata¹¹.

¹¹ Ili neki drugi subjekat koji pruža usluge u istražnom postupku. Kao što je: Ministarstvo unutrašnjih poslova, različita javna komunalna preduzeća, prevodioci, itd.

Nakon pruženih usluga, oba subjekta podnose fakture¹² sa detaljnim podacima o nastalim rashodima i povezanim naknadama koje se utvrđuju u skladu sa Pravilnikom o naknadi troškova u sudskim postupcima i Advokatskom tarifom. Proces se nastavlja tako što tužilac koji vodi predmet potvrđuje ove rashode tako što proverava da li su oni usklađeni sa odredbama gore pomenutih akata i da li se uklapaju u ono što bi se moglo nazvati očekivanja “na osnovu iskustva” u smislu određene usluge. Tužilac zatim izdaje prednalog¹³ sa svim detaljima plaćanja (ime subjekta/lica, broj računa u banci, iznos neto naknade, porezi i doprinosi, itd.) koji služi kao osnova finansijskom odeljenju da kreira nalog za plaćanje u FMIS.

Slika 1. Proces preuzimanja obaveze (generički)



25. Nedostatak jasnih smernica i postojanje različitih praksi u prihvatanju preuzetih obaveza dovodi do značajnih razlika među JT. Imajući u vidu trajanje krivičnog predmeta (tj. od trenutka izvršenja krivičnog dela, preko hapšenja i istrage, eventualne optužnice i suđenja), trenutak kada prednalog zamenika tužioca za plaćanje korišćenih usluga dolazi do računovodstvenog odeljenja značajno varira među JT. U OJT u Smederevu, prednalog se šalje računovodstvu odmah nakon potvrđivanja fakture u istražnom postupku. Sa druge strane, OJT u Novom Sadu sprovodi složeniji i selektivniji postupak. Tačnije, u slučaju kada nema optužnice, sve obaveze koje dolaze od rashoda nastalih u postupku se preuzimaju tek na kraju istrage. Ukoliko je podignuta optužnica, obaveze se preuzimaju na kraju suđenja. Ukoliko lice bude proglašeno krivim, obaveze preuzima sud koji vodi sudski postupak. Od nedavno, kada se lice proglaši krivim, obavezno je da nadoknadi troškove JT i sudu za sve troškove nastale u predmetu, ukoliko finansijski status tog lica to dozvoljava.

¹² Fakтура sadrži uobičajene elemente: imena uključenih strana (JT i ime advokata/sudskog veštaka, preostali iznos razložen po vrstama i uslugama, povezani socijalni doprinosi i porezi, detalji o računu u banci, datum i mesto).

¹³Počevši od januara 2015. godine, VJT u Beogradu izdaje prateći akt (tj. odluku) koja, prema njihovom tumačenju, ima zakonsku moć u eventualnom postupku prinudne naplate, za razliku od samog prednaloga.

26. Međutim, postoje instance u kojima se određene obaveze preuzimaju bez obzira na to kako će se završiti istražni postupak. Ovo se prvenstveno odnosi na usluge sudskeh veštaka, koji su retki i sa složenom vrstom ekspertize. Iako postoji subjektivnost i selektivnost u plaćanju, ova praksa bi mogla da bude opravdana ukoliko se uzme u obzir da bi ovi sudske veštaci odbili da pružaju svoje usluge, jer moraju da čekaju završetak celog postupka (uključujući i suđenje), što u nekim slučajevima traje godinama. Pored toga, u slučaju VJT u Beogradu, preuzete obaveze iz faktura koje šalju sudske veštaci se preuzimaju kao i slučaju OJT u Smederevu – odmah nakon njihovog potvrđivanja. Fakture koje šalju advokati za obavezno zastupanje se obrađuju na kraju istražnog postupka, a obaveze se zatim preuzimaju bez obzira na to da li je optužnica podignuta ili nije. Konačno, situaciju u VJT u Valjevu i OJT u Prokuplju nije dovoljno razjašnjena, ali nivo docnji u ovim JT ukazuje da su i tamo prakse verovatno iste kao i u OJT u Smederevu, te je stopa preuzimanja obaveza veća nego u Novom Sadu i Beogradu.

27. Postupak preuzimanja obaveza je propisan članom 261 Zakona o krivičnom postupku. Ovaj član reguliše oblast troškova nastalih tokom istrage i suđenja, ali sa nedovoljnim stepenom jasnoće. Prvi pasus ovog člana navodi sve moguće vrste troškova uključujući “nagradu” koja je propisana za veštace i advokate zajedno sa drugim troškovima, kao što su putni troškovi, materijalni troškovi i slično. “Nagrada” je glavni izvor rashoda u istražnom postupku i čini 90 od 100 procenata ukupnih rashoda, jer sudske veštaci i advokati najčešće i ne zahtevaju nadoknatu putnih troškova i materijalnih troškova ukoliko oni nisu dovoljno veliki. Drugi pasus ovog člana navodi da se drugi troškovi plaćaju unapred (tj. pre završetka postupka) i da ih plaća “organ postupka”, dok se u ovom pasusu ne navodi da bi “nagrada” trebalo da bude plaćena unapred, što ostavlja nepotreban prostor za različita tumačenja. Dok nije jasno koji je “organ postupka” u slučajevima kada se predmet nalazi u fazi suđenja (tj. kada je podignuta optužnica), takođe je nejasno da li plaćanje unapred treba da se izvrši unapred pre kraja istrage ili čitavog postupka – uključujući suđenje.

28. Razlike u preuzimanju obaveza među JT su posledica različitog tumačenja člana 261 Zakona o krivičnom postupku. Tumačenje OJT u Novom Sadu koje je dogovorenog sa tumačenjem Osnovnog suda u Novom Sadu je da ne treba unapred isplaćivati “ngrade” sudske veštacima i advokatima, gde je “organ postupka” (a samim tim i obveznik) JT u predmetima u kojima nije podignuta optužnica, a “organ postupka” je sud kada je optužnica podignuta. Ovakvo tumačenje je podržano odlukama Vrhovnog suda broj 1030/2015 od dana 08.12.2015. god i 729/2014 od dana 22.10.2014. god rešavajući spor između javnog pravobranioca i sudskeh veštaka i advokata o tome ko je odgovoran za izmirenje rashoda u pravnim procesima. OJT u Novom Sadu stoga upravlja transferom velikog dela svojih troškova istrage ka Osnovnom sudu u Novom Sadu, a istovremeno odlaže svoje obaveze do kraja istražnog postupka. Sa druge strane, OJT u Smederevu koji preuzima obaveze mnogo brže nego OJT u Novom Sadu, tumači ovaj član na potpuno suprotan način, tako da se obaveze koje dolaze kroz fakture koje sadrže “ngrade” za sudske tumače i advokate preuzimaju “kako pristižu” – mnogo pre kraja tužilačkog procesa i bez

obzira da li je podignuta optužnica ili ne. Ukoliko neki od troškova istrage nisu plaćeni pre nego što optužnica dođe do suda, sud odlučuje da te troškove treba da izmiri OJT u Smederevu. Detaljni dijagrami o procesu preuzimanja obaveza za OJT u Smederevu, OJT u Novom Sadu i VJT u Beogradu su priloženi u Aneksu 2 ovog izveštaja.

29. Ovo uzrokuje mnogo varijacija u nivou preuzetih obaveza vezanih za istragu u JT, dok obaveze vezane za poštanske usluge odražavaju razliku u veličini tužilaštava. Tabela 3 ispod prikazuje nivo obaveza u smislu troškova vezanih za istragu i poštanske usluge za period od januara 2014. god do juna 2016. god za ona OJT koja su dostavila takve podatke – OJT u Novom Sadu i OJT u Smederevu. Možemo da vidimo da je nivo obaveza ova dva tužilaštva veoma sličan kroz čitav period, dok je razlika u broju predmeta i broju tužilaca vrlo značajna – OJT u Novom Sadu u proseku obrađuje 21,300 predmeta godišnje i ima 24 tužioca, dok OJT u Smederevu na godišnjem nivou ima gotovo tri puta manje predmeta i šest puta manje tužilaca – 6 tužilaca radi na 7,300 predmeta godišnje u proseku.

Tabela 3. Preuzete obaveze za istragu i poštanske usluge u odabranim JT (godišnji podaci)

| JT | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|-----------|-----------|------------------|------------|------------------|-----------|------------------|
| | Istraga | Poštanske usluge | Istraga | Poštanske usluge | Istraga | Poštanske usluge |
| Novi Sad | 8,262,992 | 1,308,746 | 10,086,092 | 1,352,444 | 8,400,366 | 651,033 |
| Smederevo | 6,354,864 | 300,569 | 10,263,104 | 571,228 | 8,172,842 | 244,077 |

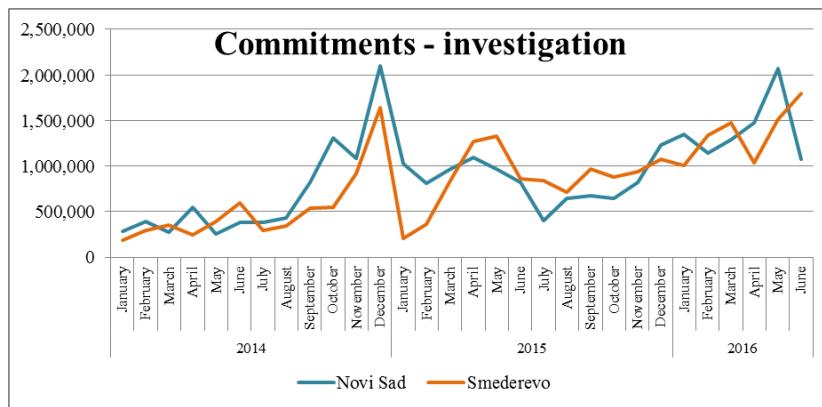
Izvor: Izveštaji o izvršenju budžeta i proračuni autora

30. Izgleda da je uočena praksa preuzimanja obaveza jedinstvena za svako JT i ne primenjuje se na druga JT sa iste teritorije pod nadležnošću istog AJT. Pošto su podci o obavezama bili dostupni samo za JT iz uzorka, analizirali smo nivo dugovanja (što bi trebalo da bude efikasan parametar za nivo obaveza) OJT na teritoriji AJT u Novom Sadu (kome pripada OJT u Novom Sadu) i uporedili ih sa podacima sa teritorije AJT u Beogradu (kome pripada OJT u Smederevu). Nismo pronašli nikakve značajne ukupne razlike – prosečne docnje po tužiocu među OJT u AJT u Novom Sadu (ne računajući OJT u Novom Sadu) su iznosile RSD 1.12 miliona, dok su za OJT na teritoriji AJT u Beogradu (ne računajući OJT u Beogradu i OJT u Smederevu) iznosile RSD 1.18 miliona. Iz toga sledi da je praksa preuzimanja obaveza posledica aranžmana koje pojedinačna OJT imaju sa nadležnim sudovima (Osnovnim sudom u Novom Sadu i Osnovnim sudom u Smederevu u našem slučaju).

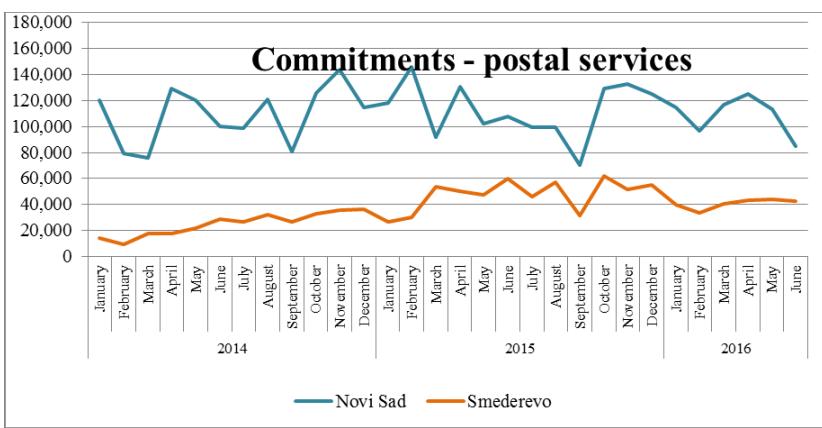
31. Postoji veoma visoka pozitivna korelacija u trendovima nastanka obaveza vezanih za troškove istrage u OJT u Novom Sadu i OJT u Smederevu, dok sezonalnost nije uzeta u obzir. Slike 2 i 3 ispod prikazuju trend u obavezama za istrage i poštanske usluge za dva OJT.

Vidimo da se dve linije kreću zajedno najveći deo vremena, a OJT u Novom Sadu ima veće obaveze za poštanske usluge za čitav period, dok situacija varira u odnosu na troškove istrage – Novi Sad trenutno ima malo veći nivo obaveza, dok su tokom većeg dela 2015. god bili na nižem nivou u odnosu na Smederevo. Kraj 2014. godine je obeležen veoma visokim nivoom preuzetih obaveza u oba OJT, i dok se taj nivo stabilizovao na nivou od oko RSD 1 miliona tokom 2015. god, počeo je da ubrzava u prvoj polovini 2016. god.

Slika 2. Obaveze za istragu u OJT u Novom Sadu i Smederevu (mesečni podaci)



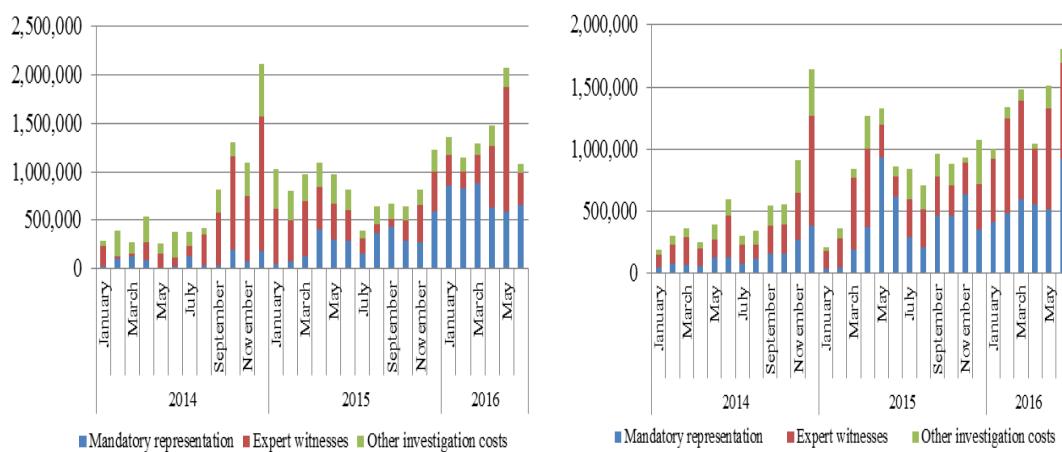
Slika 3. Obaveze za poštanske usluge u OJT u Novom Sadu i Smederevu (mesečni podaci)



32. Povećanje ukupnog nivoa obaveza za istrage je uglavnom posledica povećanja obaveza vezanih za obaveznu odbranu u OJT u Novom Sadu i Smederevu. Slika 4 ispod prikazuje strukturu obaveza za istrage za ova dva OJT. Dok je udeo kategorija “ostalih troškova” i “sudskih veštaka” ostao relativno stabilan uz neke varijacije tokom perioda, obaveze vezane za obaveznu odbranu (označene plavom bojom) su značajno povećane. Iako smo videli da praksa preuzimanja obaveza u značajnoj meri varira, ipak se primenjuje na prosečan (opšti) slučaj. Ovaj

proces još uvek nije u potpunosti automatizovan u smislu da pružaoci usluga (sudski veštaci i advokati) znaju tačan trenutak kada će faktura biti dospela. Zajedno sa nedostatkom interne (*ex ante*) kontrole i kontrole budžetske inspekcije (*ex post*) i mogućnosti da se prave izuzeci od slučaja do slučaja (prvenstveno za deficitarne sudske veštace), ovo ostavlja prostora za pojedinačne advokate i sudske tumače i njihova udruženja da vrše pritisak na JT da preuzimaju finansijske obaveze kako bi im bile plaćene pružene usluge. Stoga, primetni trend rasta može biti objašnjen pritiskom advokatskih udruženja na JT da preuzimaju ove finansijske obaveze. Ovakva intuicija u određenoj meri odgovara podacima uočenim u Novom Sadu kao JT sa “čvrstom” praksom preuzimanja obaveza i Smederevo kao mnogo manje strogim u tom smislu – udeo obavezne odbrane u obavezama vezanim za istrage u Novom Sadu je u proseku iznosio 16% u 2014. god, a zatim je skočio za 20% u 2015. i 2016. god dostižući 35% i 56% u navedenim godinama, dok stopa povećanja u Smederevu nije bila visoka – udeo je iznosio 26% u 2014. god, a zatim je skočio na 40% u 2015. god i dostigao je 43% u junu 2016. god.

Slika 4. Struktura obaveza vezanih za istragu u JT u Novom Sadu i Smederevu

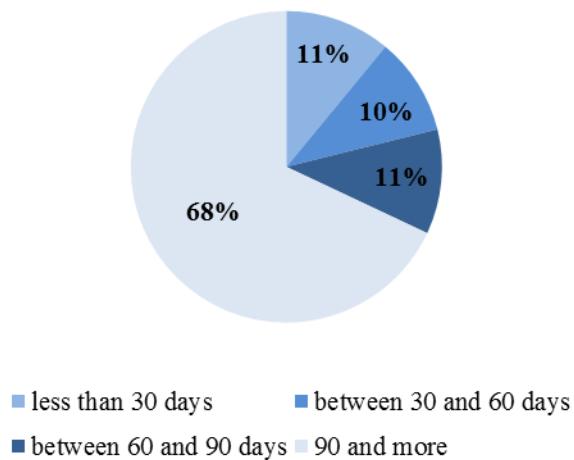


33. Uočene razlike u praksama preuzimanja obaveza u JT ne odražava se samo na nivo obaveza, već prirodno i na nivo rashoda i docnje, čime se narušava čitava finansijska slika mreže JT. Kao što smo mogli da vidimo iznad, postoji velika disproporcija u veličini između OJT u Novom Sadu i OJT u Smederevu (u proseku 3 puta više predmeta i 4 puta više tužilaca u Novom Sadu), ali se to ne odražava u njihovim nivoima rashoda. Smederevo konstantno beleži visok nivo rashoda, i po predmetu i po tužiocu (Tabela 2), dok ima sličan nivo obaveza vezanih za istragu (Slika 2). Dok Smederevo ima isti nivo obaveza kao Novi Sad, nivo rashoda u absolutnim vrednostima u Smederevu, iako nije proporcionalno, nije toliko visoko kao u Novom Sadu (Tabela 1). Ovo se objašnjava mnogo većim nivoom docnji (neizmirenih obaveza) uočenim u OJT u Smederevu u odnosu na docnje u OJT u Novom Sadu, što ćemo i videti u narednom odeljku.

4. Docnje u sistemu JT – nivo, trendovi i struktura

34. Docnje u čitavom sistemu JT (uključujući osnovna, viša i apelaciona JT) su u septembru 2016. godine iznosile RSD 572 miliona. I dok AJT gotovo da nemaju docnje, docnje VJT su iznosile RSD 284 miliona, a OJT su nagomilala docnje u iznosu od RSD 286 miliona. Odnos u strukturi docnji je takav da je veoma veliki udeo docnji (68%) stariji od 90 dana, dok je preostali deo jednak raspoređen na račune sa čijem plaćanjem se kasni manje od 30 dana, između 30 i 60 dana i između 60 i 90 dana. Slika 5 ispod prikazuje detalje o strukturi. Ove podatke DVT prikuplja na kvartalnom nivou. Međutim, upitnik na osnovu koga se prikupljaju podaci nema strukturu koja bi bila odgovarajuća za beleženje vrste rashoda koji se kriju iza docnji, već samo ukupne iznose i odnose u strukturi docnji.

Slika 5. Odnosi u strukturi docnji u JT



35. Docnje uočene u uzorku JT odražavaju razlike u njihovim procedurama za preuzimanje obaveza. Tabele 4 i 5 ispod prikazuju ukupan nivo docnji i docnje po tužiocu za pet JT iz uzorka. Vidimo da OJT u Novom Sadu ima daleko najniži nivo docnji po tužiocu, dok OJT u Prokuplju, za koje nisu bili dostupni detaljni podaci, ima gotovo RSD 3.5 miliona docnji po tužiocu. Istovremeno, OJT u Smederevu održava nivo od RSD 2 miliona docnji po tužiocu. Skoro 28% (158 od 572 miliona) od ukupnog iznosa docnji je nagomilalo VJT u Beogradu. Docnjama ovog tužilaštva dominiraju kategorije “ostalih troškova istrage”.

36. Trenutne docnje za istragu značajno prevazilaze godišnje budžete za ove troškove. Kada se porede prosečni rashodi nastali u 2014. i 2015. godini prikazani na Slici 1 iznad sa podacima o docnjama, možemo videti da je odnos godišnjih troškova za istragu i trenutnih docnji za VJT u Beogradu 2.61, u slučaju OJT u Smederevu taj odnos je 2.58, u slučaju OJT u Prokuplju je 2.55, dok je u VJT u Valjevu odnos 1.18. OJT u Novom Sadu je jedino tužilaštvo sa odnosom nižim od 1. Na nivou čitavog uzorka, ovaj odnos je 2.28 što znači da, ukoliko ne bude dodatnih

docnji, mora da dođe do povećanja godišnjeg budžeta za istrage za 230% kako bi se izmirile docnje ovih JT.

37. Postoji razlika između docnji nastalih za obaveznu odbranu i usluge sudskih veštaka među JT iste kategorije. Na primer, VJT u Valjevu ima skoro dva puta veće docnje za usluge sudskih veštaka u poređenju sa obaveznom odbranom (RSD 3 miliona u poređenju sa RSD 1.6 miliona), dok je ovaj odnos obrnut u slučaju VJT u Beogradu (RSD 7.6 miliona u odnosu na RSD 17.9 miliona). Pod pretpostavkom da je priroda predmeta u ovim VJT slična, razumno je očekivati barem uporedni nivo docnji za ove vrste troškova vezanih za istragu.

38. Ovo može ukazati na subjektivnost u načinu izmirivanja docnji. Prethodno je pomenuto da neka JT racionalizuju kada plaćaju svoje račune kako bi zadržali dobre odnose sa određenim sudskim veštacima čija ekspertiza je deficitarna, a tužiocima je često potrebna.

Tabela 4. Docnje u odabranim JT u junu 2016. god

| JT | Obavezna odbrana | Sudski veštaci | Ostali troškovi istrage | Troškovi poštanskih usluga | Ukupno |
|-----------|------------------|----------------|-------------------------|----------------------------|-------------|
| Beograd | 17,933,505 | 7,603,995 | 133,051,515 | 0 | 158,589,015 |
| Valjevo | 1,567,500 | 3,058,408 | 329,610 | 0 | 4,955,518 |
| Novi Sad | 2,792,625 | 2,377,346 | 757,443 | 0 | 5,927,414 |
| Prokuplje | | 10,272,566 | | 77,353 | 10,349,919 |
| Smederevo | 4,754,615 | 5,428,441 | 1,399,376 | 54,678 | 11,637,110 |

Izvor: Kvartalni izveštaji JT o docnjama

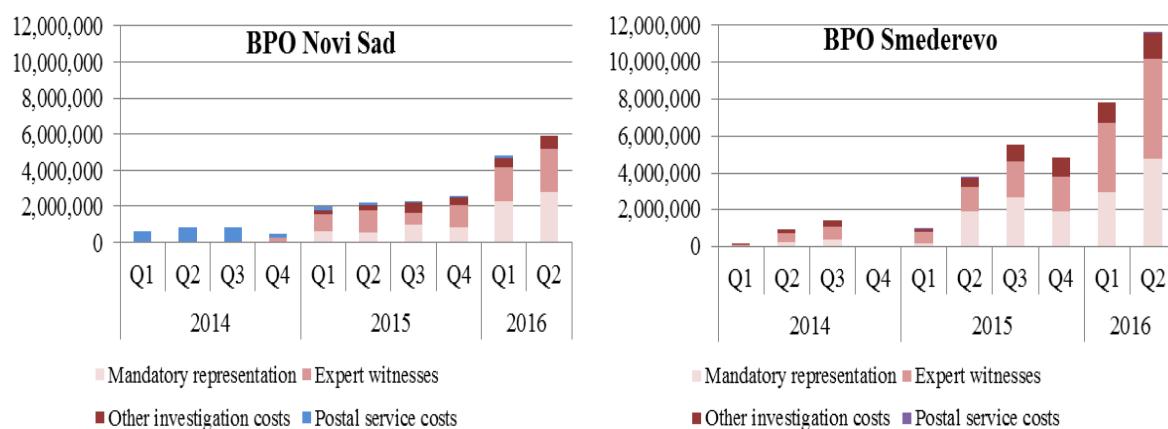
Tabela 5. Docnje po tužiocu u odabranim JT u junu 2016. god

| JT | Broj tužilaca | Obavezna obrana | Sudski veštaci | Ostali troškovi istrage | Troškovi poštanskih usluga |
|-----------|---------------|-----------------|----------------|-------------------------|----------------------------|
| Beograd | 43 | 417,058 | 176,837 | 3,094,221 | 0 |
| Valjevo | 4 | 391,875 | 764,602 | 82,403 | 0 |
| Novi Sad | 24 | 116,359 | 99,056 | 31,560 | 0 |
| Prokuplje | 3 | | 3,424,189 | | 25,784 |
| Smederevo | 6 | 792,436 | 904,740 | 233,229 | 9,113 |

Izvor: Kvartalni izveštaji JT o docnjama

39. Trend nagomilavanja docnji se ubrzano povećava u prva dva kvartala 2016. god.
 Slika 6 ispod prikazuje trendove u nivou docnji za OJT u Novom Sadu i OJT u Smederevu. Iako izgleda kao da se docnje jednakogomilaju za sve vrste troškova istrage, one su se uvećale više od dva puta u prvoj polovini 2016. god u poređenju sa brojkama navedenim na kraju 2015. god. Docnje su skočile sa RSD 2.5 miliona na RSD 5.9 miliona u slučaju OJT u Novom Sadu, dok je u slučaju OJT u Smederevu to povećanje bilo sa RSD 4.8 miliona na RSD 11.6 miliona. U poređenju sa trendovima u preuzimanju obaveza na Slici 4, vidimo da postoje slični obrasci, sa izuzetkom poslednjeg kvartala 2014. godine i prepostavljamo da je tada došlo do jednokratne upate za izmirenje docnji.

Slika 6. Kvartalni nivo i struktura docnji u OJT u Novom Sadu i OJT u Smederevu



40. Spisak najvećih poverilaca po JT koji je prikazan u Tabeli 6 stvara dodatni utisak prioritizacije i selektivnosti u izvršenju plaćanja što je nametnuto nedovoljnim sredstvima koja su dostupna. Ovo je podržano strukturonim pet najvećih poverilaca VJT u Beogradu, VJT u Valjevu i VJT u Smederevu, što je prikazano ispod. Dok su najveći poverioci VJT u Beogradu i VJT u Valjevu državne institucije (uglavnom Institut za sudsku medicinu i Vojno-medicinska akademija), najveći poverioci OJT u Smederevu su uglavnom sudski veštaci. Takođe je

interesantno napomenuti da je najveći poverilac VJT u Valjevu sudska veštak sa RSD 740,000 nagomilanih docnji¹⁴. Stoga, iako postoji očigledan nedostatak dostupnih sredstava, izgleda da ne postoji standardizovani pristup u plaćanju računa i izmirivanju docnji. Umesto toga, računovodstvena odjeljenja su na neki način primorana da prave prioritete kada vrše plaćanja kako bi obezbedila normalno funkcionisanje njihovih tužilaštava.

Tabela 6. Najveći poverioci u novembru 2016. god

| VJT u Beogradu | | |
|-----------------------|-----------------------------|------------|
| Broj | Poverilac | Iznos |
| 1 | Institut za sudska medicinu | 53,817,171 |
| 2 | Vojno-medicinska akademija | 30,279,822 |
| 3 | Biološki fakultet | 21,754,553 |
| 4 | Advokati | 17,933,505 |
| 5 | DNK testovi | 15,516,200 |

| OJT u Smederevu | | |
|------------------------|----------------------------------|-----------|
| Broj | Poverilac | Iznos |
| 1 | Grad Smederevo (JKP) | 1,964,800 |
| 2 | Sudska veštak | 1,738,172 |
| 3 | Sudska veštak | 974,887 |
| 4 | Sudska veštak | 834,344 |
| 5 | Ministarstvo unutrašnjih poslova | 659,268 |

| VJT u Valjevu | | |
|----------------------|-------------------------------|---------|
| Broj | Poverilac | Iznos |
| 1 | Sudska veštak | 739,211 |
| 2 | Grad Valjevo (JKP) | 638,378 |
| 3 | Bezbed –informativna agencija | 614,400 |
| 4 | Min. unutrašnjih poslova | 611,040 |
| 5 | Biološki fakultet | 472,951 |

Izvor: Interna baza podataka i proračuni autora

41. Ukupno je samo RSD 3.4 miliona docnji rešeno kroz prinudnu naplatu u posmatranom periodu¹⁵ i svaku od navedenih prinudnih naplata su pokrenuli advokati, dok sudska veštaci nisu pokrenuli nijednu prinudnu naplatu. OJT u Prokuplju se ističe sa RSD 2.2 miliona, dok su VJT u Beogradu i VJT u Valjevu imali RSD 860,000 i RSD 333,000 računa rešenih

¹⁴ Ovo je ukupan iznos dospelih obaveza. Uobičajena tarifa sudske veštaka za pojedinačne predmete kreće se od RSD 10,000 do RSD 25,000. To naravno može da varira u zavisnosti od složenosti njihove ekspertize i pruženih usluga.

¹⁵ Ovaj broj ne uključuje RSD 4.3 miliona kompenzacije koju su izvršili tužioci koji nisu prošli proces reizbora 2010. godine.

kroz prinudnu naplatu. OJT u Novom Sadu i OJT u Smederevu do sada nisu imali slučajeve prinudne naplate.

42. Prinudna naplata bi mogla da postane veliki problem u budućnosti. Iako podaci nisu potpuni, troškovi nastali u JT kroz prinudnu naplatu koja prevazilazi originalni dug je u opsegu od 25-30% od prvobitnog duga. Hipotetički, to znači da ukoliko bi svi poverioci odmah naplatili svoja dugovanja kroz prinudnu naplatu, nastali bi dodatni troškovi u iznosu od RSD 143 – 171 miliona pored postojećih RSD 572 miliona osnovnog duga.

5. Glavni nalazi

43. Nivo potrošnje se povećava svake godine i ima mnogo varijacija u troškovima vezanim za istragu po predmetu u uzorku JT. Kombinacija rastućeg broja novih predmeta i velikog broja predmeta prenetih iz sudova 2013. godine izaziva povećanje trenutnog broja predmeta svake godine. Međutim, povećanje troškova je mnogo veće od stope povećanja broja predmeta. Varijacije u troškovima su zapanjujuće – dok VJT u Beogradu u proseku ima 2.5 do 3 puta veće troškove po predmetu od VJT u Valjevu, u kategoriji OJT, OJT u Prokuplju u proseku plaća dva puta više po predmetu u poređenju sa OJT u Novom Sadu i Smederevu.

44. Postupak verifikacije troškova je predmet tumačenja i u tom delu nedostaju jasne smernice. Pravilnik o naknadi troškova u sudskim postupcima je nejasan, a sudski veštaci mogu da dođu do iznosa koji u velikoj meri variraju. Naknade takođe mogu da budu duplo veće ukoliko se usluge pružaju po “lošim uslovima (noću, u lošim vremenskim uslovima, itd.)”. To omogućava tužiocima da u određenoj meri pregovaraju i racionalizuju kome i kada će izvršiti plaćanje, što ima negativan uticaj na njihov profesionalni integritet i može imati dugoročne implikacije na učinak JT.

45. Sistemi koji se koriste za kontrolu obaveza su neodgovarajući jer uvećavaju rizik od nagomilavanja docnji. FMIS ne podržava opterećenje (tj. rezervisanje apropijacije) kada se obaveze unose u sistem. JT uopšte ne koriste FMIS za evidentiranje obaveza. Umesto toga, oni koriste računovodstveni softver (ZUP) koji je veoma rigidan i ne omogućava delotvornu analizu podataka. ZUP takođe nije integriran sa FMIS. Precizniji podaci o obavezama se, međutim, čuvaju u sveskama šefova računovodstva i tabelama radi lakšeg korišćenja podataka.

46. Postoje značajne razlike u procesu preuzimanja obaveza među JT. To proizilazi iz različitih tumačenja člana 261 Zakona o krivičnom postupku koji je nedovoljno jasan po pitanju da li “nagrada” za advokate i sudske veštace (koja predstavlja najveći u deo u troškovima istrage) treba da bude isplaćena pre završetka istražnog postupka ili ne. Takođe, odredbe ovog člana pominju da troškove treba da snosi “organ postupka” što neka JT tumače kao mogućnost da

prebacuje svoje trokove na sudove u predmetima u kojima je podignuta optužnica. Ovo je dovelo do situacije da JT koja su tri ili četiri puta veća i u smislu broja tužilaca i u smislu broja predmeta imaju uporediv nivo obaveza sa manjim tužilaštima.

47. Nestandardizovana praksa preuzimanja obaveza stvara veliki potencijal za korupciju i preti da ugrozi integritet JT. Iako postoje razlike, prakse svakog JT mogu lako da budu izmenjene kako bi se prilagodile trenutnim potrebama tužioca ili JT. Fakture sudske veštaka koji nude deficitarnu ekspertizu ili su veoma važni za istragu se tretiraju kao prioritet. Postojeći okvir FMIS koji ne podržava kontrolu obaveza, dozvoljava ovaku situaciju, jer se evidentiranje obaveza odigrava u paralelnom sistemu koji nije funkcionalno povezan. Nalozi za plaćanje se kreiraju direktno u FMIS bez reference na nalog u kome se obaveze preuzimaju.

48. Docnje odražavaju razlike u postupcima preuzimanja obaveza i u proseku su 2,3 puta veće od godišnjeg budžeta za usluge istrage. Ona JT koja imaju "labavije" prakse preuzimanja obaveza i mogućnost prebacivanja svojih troškova na sudove imaju očekivano nizak nivo docnji u poređenju sa onim tužilaštima koja odmah preuzimaju obaveze čim pristignu fakture sudske veštaka i advokata. Izmirivanje svih docnji vezanih za istrage odjednom bi zahtevalo povećanje godišnjeg budžeta za istrage za 230%.

49. Prinudna naplata je trenutno veoma malo zastupljena, ali bi mogla da predstavlja veliki problem u budućnosti. Ukupan iznos novca koji su poverioci naplatili kroz prinudnu naplatu je iznosio skromnih RSD 3.4 miliona u periodu od januara 2014. god do juna 2016. God. Konačno, tamo gde se primenjuje procedura prinudne naplate, troškovi koji prevazilaze osnovni dug iznose oko 25-30%. To znači da ukoliko bi svi poverioci posegnuli za ovim rešenje, dodatnih RSD 143-171 miliona troškova bi nastalo pored originalnog duga od RSD 572 miliona (trenutni nivo docnji).

Preporuke

50. Bolje upravljanje kontrolom obaveza uskladeno sa odgovarajućim korišćenjem pruženih usluga koje su analizirane u ovom izveštaju predstavlja preduslov za unapređenje finansijskog upravljanja u DVT i JT. Na osnovu dostupnih informacija, tim smatra da bi namensko povećanje budžeta za rešavanje docnji, što bi moglo da se desi pre značajnih unapređenja u funkciji finansijskog upravljanja u DVT i JT, praktično podržalo trenutnu lošu praksu. Pored toga, takvo rešenje bi značajno podrilo integritet i učinak javno-tužilačke službe i pravosuđa uopšte.

51. Direktan način za rešavanje nagomilanih docnji je da se one jednostavno izmire kroz veće budžetske apropijacije u narednim godinama. Međutim, okvir ispod predstavlja spisak preporuka koje će biti sprovedene pre nego što dođe do povećanja budžetskih sredstava. Ove intervencije su dizajnirane kako bi se zaštitio integritet i povećao finansijski i ukupan učinak JT.

- **Preporuka 1:** Napraviti listu izdvojenih usluga, zajedno sa nizom prihvatljivih troškova po predmetu, usmerenih ka povećanju transparentnosti budžetskog planiranja i izvršenja i sprečavanju neusaglašenosti troškova po predmetu u mreži JT. Ovu preporuku treba da sprovedu DVT i RJT uz podršku MP
- **Preporuka 2:** Unaprediti odredbe Pravilnika o naknadi troškova u sudskom postupku kako bi se isključilo favorizovanje iz izmirivanja troškova. Tužioci će imati manje problema u verifikovanju troškova ukoliko postoji spisak cena za različite ekspertize koje bi bile usklađivane na godišnjem nivou. Ovu preporuku treba da sprovedu DVT, RJT.
- **Preporuka 3:** Osigurati da obaveze budu evidentirane u ZUP i da ove evidencije budu dostupne DVT-u u realnom vremenu. Da bi ovo bilo jednobrazno, potrebno je obezbediti program obuke za sve službenike koji rade u računodovstvima u JT o načinima nakoje se informacije unose u sistem. Ovo će poslužiti kao privremeno rešenje dok funkcija potpune kontrole obaveza ne bude podržana kroz FMIS. Ovu aktivnost treba da sprovedu DVT, RJT i Pravosudna akademija
- **Preporuka 4:** Uspostavljanje standardizovane prakse za preuzimanje obaveza kroz obezbeđivanje zajedničkog tumačenja člana 261 Zakona o krivičnom postupku. Ovo će sprovesti DVT i RJT.
- **Preporuka 5:** Postepeno povećanje budžeta JT kako bi bolje odražavao njihove potrebe, kako bude napredovalo sprovođenje gore navedenih reformi. Ovo mora da bude upareno sa redovnim praćenjem i analizom docnji. Na osnovu toga, DVT će se uključiti u dijalog sa MF o načinima eliminisanja docnji kroz odgovarajuće budžetsko planiranje.

ANEKS 1

Ukupne nagomilane docnje po OJT, kraj septembra 2016. god

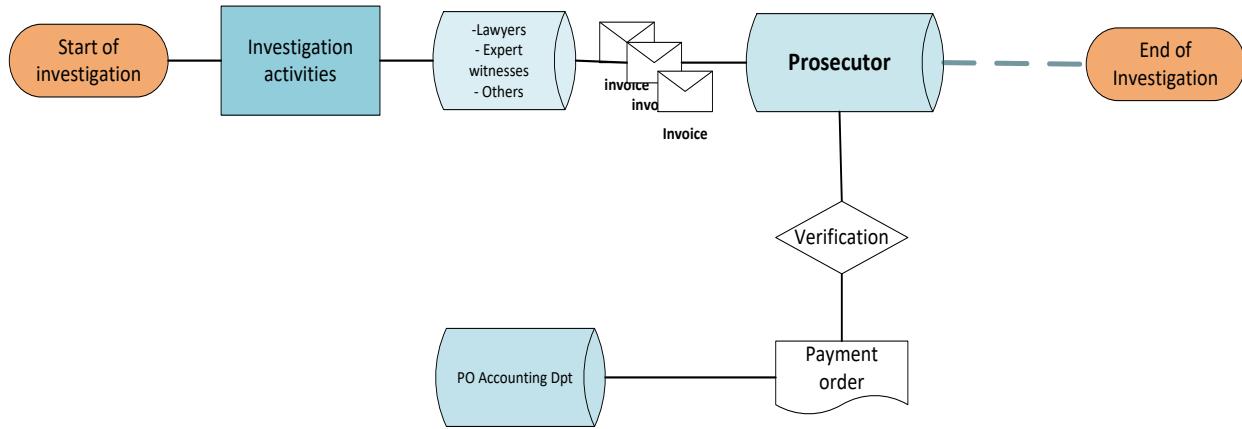
| OJT | Docnje pre 2016. god | Docnje iz 2016. | Ukupne docnje | Broj tužilaca | Docnje po tužiocu |
|--------------------|-------------------------|--------------------|---------------|------------------|----------------------|
| Beograd 1 | 0 | 0 | 0 | 43 | 0 |
| Beograd 2 | 0 | 0 | 0 | 25 | 0 |
| Beograd 3 | 0 | 0 | 0 | 21 | 0 |
| Kosovska Mitrovica | 0 | 68,762 | 68,762 | 14 | 4,912 |
| Despotovac | 0 | 180,644 | 180,644 | 3 | 60,215 |
| Lebane | 0 | 205,047 | 205,047 | 1 | 205,047 |
| Leskovac | 0 | 2,228,383 | 2,228,383 | 9 | 247,598 |
| Prijepolje | 0 | 1,512,181 | 1,512,181 | 5 | 302,436 |
| Negotin | 127,716 | 1,420,340 | 1,548,056 | 5 | 309,611 |
| Bačka Palanka | 0 | 633,481 | 633,481 | 2 | 316,741 |
| Novi Sad | 1,197,842 | 7,183,578 | 8,381,420 | 26 | 322,362 |
| Čačak | 0 | 3,465,081 | 3,465,081 | 10 | 346,508 |
| Valjevo | 0 | 4,622,156 | 4,622,156 | 11 | 420,196 |
| Vršac | 30,756 | 3,215,659 | 3,246,415 | 7 | 463,774 |
| Kruševac | 0 | 3,416,766 | 3,416,766 | 7 | 488,109 |
| Mionica | 0 | 987,062 | 987,062 | 2 | 493,531 |
| Vrbas | 1,338,319 | 1,131,287 | 2,469,606 | 5 | 493,921 |
| Novi Pazar | 1,364,501 | 2,160,051 | 3,524,552 | 7 | 503,507 |
| Kraljevo | 0 | 5,226,116 | 5,226,116 | 10 | 522,612 |
| Požarevac | 0 | 1,075,830 | 1,075,830 | 2 | 537,915 |
| Gornji Milanovac | 0 | 562,000 | 562,000 | 1 | 562,000 |
| Užice | 0 | 3,451,844 | 3,451,844 | 6 | 575,307 |
| Petrovac na Mlavi | 0 | 576,372 | 576,372 | 1 | 576,372 |
| Raška | 0 | 585,022 | 585,022 | 1 | 585,022 |
| Šabac | 0 | 4,702,402 | 4,702,402 | 8 | 587,800 |
| Veliko Gradište | 0 | 628,681 | 628,681 | 1 | 628,681 |
| Požega | 577,030 | 2,231,091 | 2,808,121 | 4 | 702,030 |
| Niš | 0 | 13,574,320 | 13,574,320 | 19 | 714,438 |
| Sombor | 0 | 5,072,261 | 5,072,261 | 7 | 724,609 |
| Bečej | 50,520 | 1,423,927 | 1,474,447 | 2 | 737,223 |

| OJT | Docnje pre 2016. god | Docnje iz 2016. | Ukupne docnje | Broj tužilaca | Docnje po tužiocu |
|-------------------|-------------------------|--------------------|---------------|------------------|----------------------|
| Loznica | 0 | 5,260,000 | 5,260,000 | 7 | 751,429 |
| Kuršumlija | 0 | 1,588,576 | 1,588,576 | 2 | 794,288 |
| Trstenik | 0 | 1,896,617 | 1,896,617 | 2 | 948,309 |
| Sremska Mitrovica | 230,500 | 6,581,072 | 6,811,572 | 7 | 973,082 |
| Kragujevac | 1,615,000 | 14,856,400 | 16,471,400 | 16 | 1,029,463 |
| Aranđelovac | 203,927 | 2,924,887 | 3,128,814 | 3 | 1,042,938 |
| Bor | 677,162 | 3,683,263 | 4,360,424 | 4 | 1,090,106 |
| Mladenovac | 1,707,134 | 3,831,754 | 5,538,888 | 5 | 1,107,778 |
| Vladičin Han | 167,656 | 3,288,456 | 3,456,112 | 3 | 1,152,037 |
| Lazarevac | 2,297,334 | 2,553,767 | 4,851,101 | 4 | 1,212,775 |
| Vranje | 2,999,670 | 9,363,707 | 12,363,377 | 10 | 1,236,338 |
| Aleksinac | 297,259 | 3,617,946 | 3,915,205 | 3 | 1,305,068 |
| Obrenovac | 2,333,836 | 4,410,168 | 6,744,004 | 5 | 1,348,801 |
| Pirot | 0 | 5,575,143 | 5,575,143 | 4 | 1,393,786 |
| Jagodina | 2,544,215 | 7,553,071 | 10,097,286 | 7 | 1,442,469 |
| Pančevo | 2,600,836 | 9,560,808 | 12,161,644 | 8 | 1,520,206 |
| Stara Pazova | 3,288,098 | 4,410,155 | 7,698,253 | 5 | 1,539,651 |
| Subotica | 139,780 | 12,183,304 | 12,323,084 | 8 | 1,540,386 |
| Zaječar | 24,910 | 12,341,804 | 12,366,714 | 8 | 1,545,839 |
| Ub | 532,925 | 2,661,159 | 3,194,084 | 2 | 1,597,042 |
| Paraćin | 611,214 | 2,633,955 | 3,245,169 | 2 | 1,622,585 |
| Kikinda | 0 | 6,586,994 | 6,586,994 | 4 | 1,646,749 |
| Velika Plana | 1,236,882 | 5,444,388 | 6,681,270 | 4 | 1,670,318 |
| Zrenjanin | 593,112 | 7,764,694 | 8,357,806 | 5 | 1,671,561 |
| Senta | 1,968,000 | 5,311,646 | 7,279,646 | 3 | 2,426,549 |
| Smederevo | 2,832,535 | 14,308,021 | 17,140,556 | 7 | 2,448,651 |
| Prokuplje | 2,234,481 | 9,490,302 | 11,724,783 | 4 | 2,931,196 |
| Ruma | 937,429 | 8,014,780 | 8,952,209 | 3 | 2,984,070 |
| Brus | 0 | 644,607 | 644,607 | 0 | 0 |

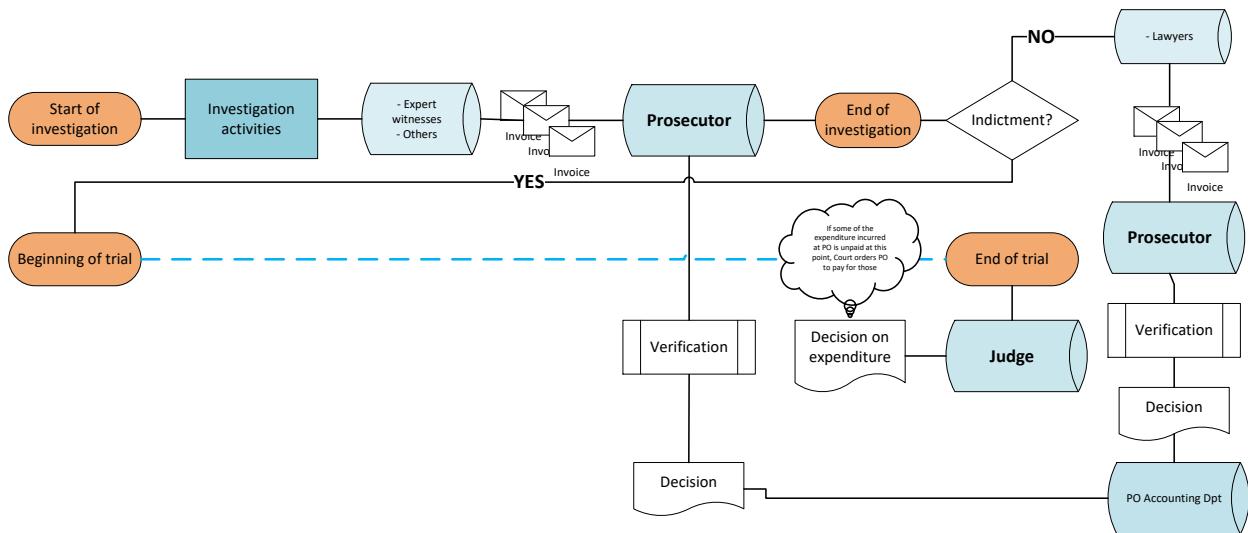
ANEKS 2

Proces preuzimanja finansijskih obaveza u odabranim JT – grafikon toka procesa

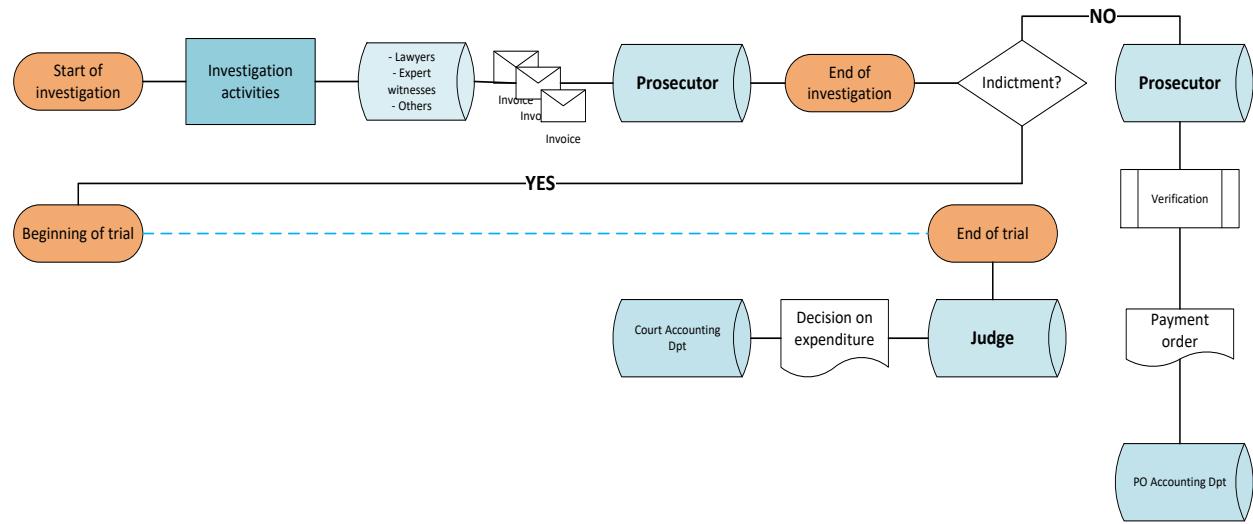
OJT Smederevo



VJT Beograd



OJT Novi Sad



ANEKS 3

Spisak ljudi sa kojima su vođeni razgovori

1. Svetlana Nenadić, član Državnog veća tužilaca
2. Tamara Smrkulj, šef Grupe za finansijsko-računovodstvena pitanja DVT
3. Anela Grbović, viši savetnik u Grupi za finansijsko-računovodstvene poslove DVT-a
4. Natalija Vukašinović, šef Finansijske službe OJT u Smederevu
5. Tanja Hinić, šef Finansijske službe u OJT u Prokuplju
6. Jelena Bošković, javni tužilac u OJT u Prokuplju
7. Snežana Pavičić, šef Finansijske službe u OJT u Novom Sadu
8. Radivoj Kaćanski, prvi zamenik javnog tužioca u OJT u Novom Sadu
9. Zlata Ilić, šef Finansijske službe u VJT u Valjevu
10. Mila Maksimović, zamenik javnog tužioca u VJT U Valjevu
11. Slađana Bogdanović, savetnik u Finansijskoj službi VJT u Beogradu
12. Svetlana Bogdanović, generalni sekretar VJT u Beogradu