

SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

Pomoć za poboljšanje upravljanja i rukovođenja

Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske Unije, koju uglavnom finansira EU

SRBIJA

SPOLJNA REVIZIJA

OCENA IZ JUNA 2006. GODINE

Ovaj dokument je sačinjen uz finansijsku pomoć Evropske Unije. Gledišta koja su ovde izražena ne mogu se ni na koji način shvatiti da predstavljaju zvanično mišljenje Evropske Unije, niti neophodno odražavaju gledišta OECD-a i njenih zemalja članica niti zemalja korisnika koje učestvuju u Programu Sigma.

1. Pravni okvir

Trenutno u Srbiji ne postoji nikakva Vrhovna revizorska institucija (VRI). Narodna skupština je formirala radnu grupu u aprilu 2001. godine da razmotri način za stvaranje i uspostavljanje VRI za Srbiju, ali njen rad, koji pomaže UNDP, nije završen i nije doveo ni do kakvih konkretnih rezultata. Evropska agencija za rekonstrukciju (EAR) je odlučila da pomogne stvaranje i uspostavljanje VRI, pored ostalih projekata u srodnim oblastima – javnu unutrašnju finansijsku kontrolu (public internal financial control – PIFC), funkciju državne blagajne u Ministarstvu finansija, i javne nabavke.

Projekat VRI je bio na konkursu, ali projekat je prvo odložen za šest meseci i kasnije otkazan. EAR nije planirala da ponovo pokrene aktivnosti pre nego što bude usvojen zakon i podnesen novi zvanični zahtev.

Godine 2004-2005. ovaj posao je preuzela jedna grupa koja je formirana u okviru Finansijske komisije Narodne skupštine, koja se sastojala od poslanika Skupštine i lokalnih stručnjaka. Grupa je radila intenzivno uz pomoć OEBS-a, što je omogućilo izvesno inostrano ulaganje, naročito iz Slovenije.

Zakon o reviziji je usvojen 14. novembra 2005. godine i objavljen je u Službenom glasniku Republike Srbije br. 101/05. Trebalo je da se primeni u roku od šest meseci od dana njegovog stupanja na snagu, što je dan nakon njegovog objavljivanja. Međutim, u vreme ocene, nikakve odredbe ovog zakona još uvek nisu bile primenjene.

Zakon je uglavnom u skladu sa načelima koja regulišu strukturu, aktivnosti i funkcionisanje VRI. "Državna revizorska institucija" se osniva kao nezavisan državni organ, koji odgovara Narodnoj skupštini Srbije. Njen revizorski mandat je i širok i složen, uključujući (pored klasičnog oslobađanja državne VRI), lokalnu upravu, političke stranke i, u izvesnoj meri, čak i privatna lica. Ovaj široki opseg odmah pokreće pitanje fizičkog kapaciteta institucije da se suočava sa tako velikim brojem mogućih revizija. Istovremeno, VRI mora da vrši obaveznu godišnju reviziju izvršenja budžeta, što je samo po sebi veoma zahtevan zadatak u pogledu resursa.

Srbija se opredelila za kolegijski tip VRI, koji je veoma čest u regionu, sa petočlanim savetom koji se sastoji od predsednika, potpredsednika i tri člana. Sve članove Saveta imenuje Narodna skupština Srbije na predlog nadležnog radnog tela (koje je ustvari Finansijska komisija). Mandat od pet godina je među najkraćim za VRI, i moguć je samo jedan reizbor.

Pored članova Saveta i običnog revizorskog osoblja, zakon utvrđuje kategoriju Vrhovnog državnog revizora. Savet imenuje ove revizore na rok od šest godina sa mogućnošću ponovnog naimenovanja, i oni su pre svega odgovorni za vođenje revizorskih odseka. Koliko je praktična takva neobična organizacija tek će da se vidi.

Revizije se vrše u skladu sa međunarodno priznatim standardima, a VRI nezavisno utvrđuje program revizije u okviru koji je definisan zakonom. Zakon detaljno opisuje postupak revizije i sasvim opširno okončanje procesa, koji deluje prilično složeno i legalistički. VRI podnosi izveštaj Narodnoj skupštini. U pogledu rokova, zakonski ciljevi su ambiciozni, pošto je predviđeno da će VRI do 31. marta podnositi izveštaj o revizijama koje su izvršene tokom prethodne godine.

Inače zakon predviđa finansijsku nezavisnost VRI kao i status njenog osoblja.

Izbor članova Saveta, koji se smatra tačkom pokretanja praktičnog procesa formiranja VRI, trebalo je da bude završen u roku od šest meseci nakon stupanja na snagu zakona, tj. do 15. maja 2006. godine. U vreme pisanja ove ocene, posle ovog roka, članovi još uvek nisu bili određeni, i ustvari još uvek nije bilo kandidatura. Slično, poništen je tender za sklapanje ugovora sa revizorskom firmom koja bi izvršila prvu reviziju u periodu pre no što VRI počne da radi.

2. Plan reforme i kapaciteti

U ovoj fazi bilo bi nerealno govoriti o planu za reformu pošto institucija postoji samo na papiru, a njeno rukovodstvo još uvek nije naimenovano. Ipak, sama činjenica da se razmatra formiranje VRI predstavlja korak u pravom smeru.

3. Ocena

Usvajanje Zakona o reviziji predstavljalo je dugo-iščekivani prvi korak, a tekst koji je usvojen je u celini dobrog kvaliteta. Postoji rizik da se njegova primena još odloži s obzirom na brojna politička događanja u Srbiji.

4. Preporuke

Mi preporučujemo da, što je pre moguće:

- bude naimenovan savet VRI i da dobije podršku u vidu prvog sekretarijata;
- kad jednom savet bude formiran, njegovi članovi preduzmu korake da:
 - započnu praktično sprovođenje Zakona o reviziji;
 - definišu radne odnose sa privatnim revizorima koji će biti zaduženi za reviziju državnog budžeta u bliskoj budućnosti i za godine koje nisu obuhvaćene revizorskim aranžmanima;
 - sačini nacrt strateškog dokumenta i početne dokumente o politici u glavnim oblastima rada i pomoćnim funkcijama;
 - pripremi potrebne pravilnike i druge pomoćne zakonske akte;
 - definiše akcioni plan koji će da obuhvati napred navedene radnje, uključujući krajnje rokove i raspored rada.

5. Spoljna pomoć

Evropska agencija za rekonstrukciju (European Agency for Reconstruction - EAR) sada planira da ponovo pokrene svoj projekat značajne pomoći, verovatno u obliku paralelnog rada. Međutim, veća pomoć je pod znakom pitanja sve dok još ne postoji institucija, i svakako bi bila veća korist ako se ostavi da prođe odgovarajuće vreme da VRI počne da izgrađuje i razvija svoj primarni kapacitet u vidu radnih odnosa sa svojim okruženjem. Mnogo bi bilo poželjnije da je započet minimalni nivo operative aktivnosti kako bi mogla da se ostvari efikasna interaktivnost sa partnerom koji pruža pomoć.