

Republika Srbija
VLADA REPUBLIKE SRBIJE
SAVET ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE
72 Broj: 06-1537/2007
Beograd, 12. marta 2007. godine

BEOGRADSKI DANI TRANSPARENTNOSTI 2007

Zaključci i preporuke

Srbija je jedna od retkih zemalja u svetu koja još uvek nema eksternu državnu reviziju javnih finansija. Iako je Zakon o državnoj revizorskoj instituciji usvojen 14. novembra 2005. godine, a institucija u skladu sa ovim Zakonom trebalo da bude osnovana u roku od šest meseci od dana njegovog stupanja na snagu, Zakon o revizorskoj instituciji do današnjeg dana nije primenjen. Zbog ovakve situacije, Savet za borbu protiv korupcije je 6. i 7. marta ove godine, u saradnji sa Ambasadom Švajcarske i Bazelskim institutom za upravljanje, organizovao konferenciju Beogradski dani transparentnosti, na temu transparentnosti budžeta i državne revizije.

Vrhovne revizorske institucije imaju zadatak da omoguće transparentnost i pouzdanost izveštavanja o javnim finansijama, i važna su karika u lancu institucija koje treba da stvore uslove za suzbijanje korupcije u oblasti javnih finansija. Dvodnevna konferencija Beogradski dani transparentnosti, pokušala je da dođe do načela za uspostavljanje efikasne i održive državne revizorske institucije u Srbiji.

BEOGRADSKI DANI TRANSPARENTNOSTI 2007.

ZAKLJUČCI

Značaj državne revizorske institucije za borbu protiv korupcije, može biti višestruk:

- osnovni zadatak DRI je da poveća nivo transparentnosti i pouzdanosti izveštavanja o javnim finansijama, što je značajan elemenat borbe protiv korupcije, pre svega u domenu prevencije korupcije i detekcije koruptivnih mehanizama;
- kvalitetom svog profesionalnog rada, DRI može da unapredi profesionalni nivo drugih javnih ustanova;
- ukoliko se uspostavi na način da sama bude što manje podložna korupciji, da se u svom radu rukovodi jedino zakonima i Ustavom Republike Srbije, DRI u tom smislu može poslužiti kao uzor drugim državnim ustanovama;
- rezultati rada DRI mogu značajno da unaprede mogućnosti pravosuđa i Narodne skupštine da kontrolišu rad izvršne vlasti.
- - obezbeđenje uslova za transparentnost javnih finansija, kao jedan od najvažnijih zadataka DRI, treba da ojača ulogu javnosti u kontroli vlasti i borbi protiv korupcije; učesnici konferencije su saglasni da je javnost, preko slobodnih medija, nezaobilazan činilac borbe protiv korupcije, i da bi rad DRI mogao pružiti značajnu pomoć medijima u kontroli trošenja javnih sredstava; takođe, saglasni smo da je politička volja građana (a ne političkih partija koje vrše vlast!) mera kontrole

vlasti i borbe protiv korupcije u državi i društvu, te verujemo da će rad DRI u sferi transparentnosti trošenja javnih sredstava pomoći da se izrazi volja građana Srbije da žive u uređenoj demokratskoj državi sa jakim i stabilnim institucijama, što je najefikasniji okvir za borbu protiv korupcije.

PREPORUKE ZA USPOSTAVLJANJE DRŽAVNE REVIZIJE I UNAPREĐENJE TRANSPARENTNOSTI BUDŽETA U SRBIJI

1. **Nezavisnost državne revizorske institucije** je najvažniji princip na kojem njen rad treba da počiva, i to:

- Pravna nezavisnost

Pravne pretpostavke nezavisnosti DRI se ne odnose samo na proklamaciju njene nezavisnosti u Zakonu o državnoj revizorskoj instituciji, već i na otklanjanje nejasnoća i nedorečenosti u Zakonu o budžetskom sistemu i Zakonu o računovodstvu i reviziji i donošenje podzakonskih akata koji će jasnije urediti oblast revizije u Srbiji, kako bi DRI mogla da radi na osnovu jasnih i nedvosmislenih načela. Propisi i pravila računovodstva i revizije u Srbiji nisu dovoljno jasni, u velikoj meri zaostaju za praksom u razvijenim tržišnim privredama, i ne postoje kapaciteti za njihovu primenu (npr. Zakon nije predvideo zvanje ovlašćenog računovođe, kriterijumi za dodeljivanje stručnih zvanja nisu precizni, prevod međunarodnih standarda čiju primenu zakon propisuje nije lako dostupan, odnosno blagovremen prevod tekućih izmena ovih standarda nije obezbeđen, i sl.)

- Upravljačka nezavisnost

Narodna skupština treba da u Savet DRI izabere ugledne pojedince, osobe od ličnog i profesionalnog integriteta, a ne samo da delegira predstavnike vladajućih stranaka. Taj zahtev je od ključnog značaja za obezbeđivanje efektivnosti u radu institucije. Pri tome smatramo da je način na koji su izabrani članovi Saveta za borbu protiv korupcije možda uzor za izbor članova Saveta DRI.

- Operativna nezavisnost

U Zakonu postoje praznine i nedorečenosti kada je u pitanju obezbeđenje kompetentnih ljudskih resursa i logističke podrške radu DRI, i te praznine se moraju popuniti, kako bi se DRI obezbedila operativna nezavisnost.

- Informaciona nezavisnost

DRI mora imati nesmetan pristup svim informacijama vezanim za javne finansije. Pripremajući se za Beogradske dane transparentnosti, Savet za borbu protiv korupcije je 13. februara 2007. godine od Ministarstva finansija tražio Izveštaje Budžetske inspekcije za 2004-2006. godinu, kao i Izveštaje o izvršenju budžeta, Izveštaje unutrašnje kontrole platnog prometa i Planove prodaje republičke nefinansijske imovine i osnovnih sredstava za isti period, što sve prema zakonima mora biti dostupno javnosti, međutim, do početka konferencije nismo uspjeli da dobijemo ni jedan od traženih dokumenata. Za Izveštaje Budžetske inspekcije nam je iz kabineta Ministra finansija rečeno da sadrže delikatne informacije koje ne bi trebalo javno iznositi, dok nam je za Izveštaje unutrašnje kontrole platnog prometa iz Uprave za trezor rečeno da oni nemaju «obavezu eksternog izveštavanja». Sa ovakvim, alarmantnim stanjem dostupnosti važnih informacija o trošenju budžetskih sredstava u Srbiji, Državna revizorska institucija neće imati nikakve šanse da ispuni svoj mandat.

- Finansijska nezavisnost

Svaki od navedenih aspekata nezavisnosti je podjednako važan, i ukoliko se ne uspostave, Zakonom garantovana nezavisnost DRI neće biti ostvarena. Ipak, finansijska nezavisnost je najvažnija za nezavistan rad DRI, jer se preko finansiranja njenog rada najlakše može uticati na nezavisnost DRI, kao i bilo koje druge institucije.

2. **Saradnja DRI sa ministarstvima**, pre svega sa Ministarstvom finansija, mora biti čvrsto uspostavljena, odnosno mora se omogućiti da Vlada postupa po nalazima Državne revizorske institucije.

3. **Veza DRI sa Narodnom skupštinom i njenim odborima** se mora ojačati u svakom pogledu, i formalnom i praktičnom, imajući u vidu da je jedan od najvažnijih poslova DRI da pomogne Narodnoj skupštini da što kompetentnije kontroliše rad izvršne vlasti u pogledu javnih finansija.

4. **Primena najboljih međunarodnih praksi i standarda**; iskustva INTOSAI, svetske zajednice državnih revizorskih institucija, mogu biti značajna za rad DRI, naročito u početnom stadijumu, dok ne bude stekla prva sopstvena iskustva iz prakse. Takođe smatramo da standarde INTOSAI treba ugraditi u regulatorna dokumenta DRI.

5. **Što je pre moguće, Narodna skupština treba da imenuje Savet državne revizorske institucije, nakon čega DRI treba u najkraćem roku da počne sa radom.** Nakon što Savet bude formiran, njegovi članovi treba da:

- započnu praktično sprovođenje Zakona o DRI;
- definišu uslove angažovanja 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;
- pripremi potrebne pravilnike i druge pomoćne zakonske akte,
- definišu akcioni plan koji će da obuhvati napred navedene radnje, uključujući krajnje rokove i raspored rada.

I pored nedostataka koje svakako treba ispraviti, Zakon o državnoj revizorskoj instituciji i Zakon o budžetskom sistemu jesu dovoljan pravni osnov za izgradnju pouzdanog sistema državne revizije, pa smatramo da državna revizorska institucija može i mora brzo počne sa radom na osnovu postojećih zakona, i da u narednih godinu dana objavi prve kredibilne izveštaje, jer će samo tako steći neophodno poverenje javnosti, kako za sebe, tako i za celokupan proces modernizacije javnih finansija.

6. **Državna revizorska institucija treba da se uklopi u širi kontekst modernizacije javnih finansija u Srbiji**, odnosno ne sme da ostane izdvojena iz procesa reformi celokupnog budžetskog sistema.

7. **Pored državne revizorske institucije, za unapređenje transparentnosti trošenja javnih sredstava u Srbiji bilo bi takođe neophodno da se poboljša efikasnost sankcionisanja krivičnih dela korupcije u javnom sektoru**, unapređenjem rada istražnih organa i nezavisnosti pravosuđa, jer iskustva zemalja zapadne Evrope govore da su sankcionisanja konkretnih krivičnih dela (npr. za zloupotrebe u javnim nabavkama), imala veoma važan uticaj na suzbijanje korupcije u javnom sektoru.

8. Transparentnost budžeta u Srbiji je ozbiljno narušena Nacionalnim investicionim planom **ineophodno je da Vlada ukine NIP i da predloži izmene Zakona o budžetskom sistemu u odredbama koje sada omogućavaju da se probija budžetski sistem na nači na koji je to čini NIP** (da se projekti započeti u jednoj godini finansiraju u narednoj godini sredstvima iz prošlogodišnjeg budžetata, a da projekti koji su u manjem delu započeti u jednoj godini, nastavljaju da se finansiraju sredstvima iz budžeta za narednu godinu). Da bi državna revizorska institucija mogla da radi, ona prvo mora da zna šta treba da kontroliše, tj. iznos budžeta u jednoj fiskalnoj godini. Postojanjem NIP-a, koji se finansira iz sukcesivnih budžeta, rad

DRI od samog početka je gotovo obesmišljen. Naime, DRI mora imati precizno definisan i vremenski ograničen predmet istraživanja.

Beograd, 12. marta 2007. godine

PREDSEDNIK
Verica Barać