

Државна ревизорска институција на путу ка већој проактивности и интегритету

ЗОРАН ГАВРИЛОВИЋ

БИРО ЗА ДРУШТВЕНА ИСТРАЖИВАЊА

Увод

Сада већ давне 2007. године у организацији Савета за борбу против корупције уз подршку Амбасаде Швајцарске у Републици Србији, а у сарадњи са Базелским институтом за управу (*Basel Institute on Governance*)¹ одржана је међународна конференција „Београдски дани транспарентности 2007“. У припреми за овај текст погледао сам интернет страницу Владиног Савета за борбу против корупције на којој се налазе закључци и препоруке са ове међународне конференције у жељи да видим где смо били тада, а где смо данас. Какво је стање тада било говори чињеница да је конференција одржана са намером да оживи две године раније донет Закон о државној ревизорској институцији², који је у самом зачетку био прекршен јер је уместо после шест месеци Савет Државне ревизорске институције (у даљем тексту ДРИ) основан две године касније. У тренутку одржавања конференције Србија је била једна од ретких држава у Европи која није имала ефективан систем екстерне контроле трошења буџетских средстава.

У закључцима конфернције се наводи да је основни задатак ДРИ „да повећа ниво транспарентности и поузданости извештавања о јавним финансијама, што је значајан елемент борбе против корупције, пре свега у домену превенције корупције и детекције коруптивних механизма“. Такође, „квалитетом свог професионалног рада, ДРИ може да унапреди професионални ниво других јавних установа“ али и „уколико се успостави на начин да сама буде што мање подлож-

1 <http://www.baselgovernance.org/>

2 Закон о државној ревизорској институцији усвојен је 14. новембра 2005. године, а чланови изабрани, након истека законског рока, септембра 2007. године!



Фото: Медија центар

на корупцији, да се у свом раду руководи једино законима и Уставом Републике Србије, ДРИ у том смислу може послужити као узор другим државним установама“.

Учесници скупа закључили су да „резултати рада ДРИ могу значајно да унапреде могућности правосуђа и Народне скупштине да контролишу рад извршне власти“ али да „обезбеђење услова за транспарентност јавних финансија, као један од најважнијих задатака ДРИ, треба да ојача улогу јавности у контроли власти и борби против корупције“. Зато је унапређење сарадње ДРИ са јавношћу једно од главних питања успеха рада ове институције јер је она „преко слободних медија, незаобилазан чинилац борбе против корупције, и да би рад ДРИ могао пружити значајну помоћ медијима у контроли трошења јавних средстава“.

Исто тако, учесници су се сагласили „да је политичка воља грађана (а не политичких партија које врше власт!) мера контроле власти и борбе против корупције у држави и друштву, те верујемо да ће рад ДРИ у сфери транспарентности трошења јавних средстава помоћи да се изрази воља грађана Србије да живе у уређеној демократској држави са јаким и стабилним институцијама, што је најефикаснији оквир за борбу против корупције“.

На конференцији су дефинисане препоруке које су у функцији успостављања државне ревизије и унапређења транспарентности буџета у Србији. Поред препорука које се односе на унапређење сарадње ДРИ са Министарством економије, Скупштином Србије, примену међународних пракси и стандарда (INTOSAI), као и градњи ДРИ као институције за тему овог текста од посебног значаја су оне препоруке које се односе на независност ДРИ која има неколико аспеката:

- *Правна независност* – Отклањање нејасноћа и недоречености у Закону о буџетском систему и Закону о рачуноводству и ревизији и доношење подзаконских аката који ће јасније уредити област ревизије у Србији, како би ДРИ могла да ради на основу јасних и недвосмислених начела. Прописи и правила рачуноводства и ревизије у Србији нису довољно јасни, у великој мери заостају за праксом у развијеним тржишним привредама, и не постоје капацитети за њихову примену (нпр. Закон није предвидео звање овлашћеног рачуновође, критеријуми за додељивање стручних звања нису прецизни, превод међународних стандарда чију примену закон прописује није лако доступан, односно благовремен превод текућих измена ових стандарда није обезбеђен, и сл.).
- *Управљачка независност* – Народна скупштина треба да у Савет ДРИ изабере угледне појединце, особе од личног и професионалног интегритета, а не само да делегира представнике владајућих странака. Тај захтев је од кључног значаја за обезбеђивање ефективности у раду институције. При томе сматрамо да је начин на који су изабрани чланови Савета за борбу против корупције могуће да узор за избор чланова Савета ДРИ.
- *Оперативна независност* – У Закону постоје празнине и недоречености када је у питању обезбеђење компетентних људских ресурса и логистичке подршке раду ДРИ, и те празнине се морају попунити, како би се ДРИ обезбедила оперативна независност.
- *Информациона независност* – ДРИ мора имати несметан приступ свим информацијама везаним за јавне финансије. Припремајући се за „Београдске дане транспарентности“, Савет за борбу против корупције је 13. фебруара 2007. године од Министарства финансија тражио извештаје Буџетске инспекције од 2004. до 2006. године, као и извештаје о извршењу буџета, извештаје унутрашње контроле платног промета и планове продаје републичке нефинансијске имовине и основних средстава за исти период, што све према законима мора бити доступно јавности. Међутим, до почетка конференције Савет није добио ни један од тражених докумената. За извештаје Буџетске инспекције Савету је из кабинета Министра финансија речено да садрже деликатне информације које не би требало јавно износити, док је за извештаје унутрашње контроле платног промета из Управе за трезор речено да они немају «обавезу екстерног извештавања». Са оваквим, алармантним стањем доступности важних информација о трошењу буџетских средстава у Србији, Државна ревизорска институција неће имати никакве шансе да испуни свој мандат.
- *Финансијска независност* – Сваки од наведених аспеката независности је подједнако важан, и уколико се не успоставе, Законом гарантована независност ДРИ неће бити остварена. Ипак, финансијска независност је најважнија за независан рад ДРИ, јер се преко финансирања њеног рада најлакше може утицати на независност ДРИ, као и било које друге институције.

Антикорупцијски интегритет

Антикорупцијски интегритет је појам који је настао у оквиру настојања Бироа за друштвена истраживања (БИРОДИ) да успостави систем корективног мониторинга и евалуације рада антикорупцијских тела. Под антикорупцијским телима/органима се не подразумевају само тела у чијој надлежности је непосредна борба против корупције, већ сва она тела/органи чији је рад у непосредној вези са борбом против корупције, односно успостављањем добре управе у Србији. Ово се посебно односи на четврту грану власти (Повереник, Агенција, Ревизор, Заштитник грађана) без чијег је (синергичног) ангажмана борба против корупције незамислива. Поменути антикорупцијски интегритет обухвата следеће аспекте:

- *Развојност* – Спровођење борбе против корупције се врши уз поштовање Устава, закона и људских права, а у функцији демократског развоја друштва, слободног тржишта, владавине права и друштвене укључености.
- *Иновативност* – У борби против корупције ће се трагати за иновативним и одрживим моделима борбе против корупције заснованим на научним достигнућима и верификованим праксама.
- *Партиципативност* – У процес израде, имплементације и мониторинга борбе против корупције морају бити на ефикасан начин укључени сви релевантни актери из јавног, приватног и цивилног сектора.
- *Трансфер знања* – Учесници у борби против корупције ће своја знања и искуства учинити доступним свакоме ко такву врсту знања и/или искуства затражи, посебно ако за то интерес укаже држава.
- *Мерљивост* – Обезбедити мониторинг борбе против корупције на начин да се поштују епистемолошки принципи: објективност, општост, прецизност, поверљивост.
- *Мотивисаност* – Обезбедити ефективне механизме награђивања и санкционисања за учеснике у процесу реализације антикорупцијских политика.

- *Интегритет* – Надлежна антикорупцијска тела, као и запослени у њима, тј. сви који се определе за борбу против корупције, не смеју својим понашањем да угрозе поверење у борбу против корупције или да остваре било какву личну корист која није у складу са законом или етичким принципима професије којој припадају. Такође, борци против корупције треба да безинтересно и према унапред дефинисаним процедурама поступају у избору које ће случајеве истражити или/и пружити потребну подршку жртвама корупције. На тај начин ће створити уверење да су сви они који су жртва корупције једнако третирани и подржавани, односно да нису ни на који начин дискриминисани.
- *Кумулативност* – Сви постојећи механизми борбе против корупције ће бити евалуирани на објективан, стручан и независан начин, а верификована искуства и праксе ће настави да се користе.
- *Мултисекторски приступ* – Сви сектори друштва имају једнаку одговорност у борби против корупције, јер борба против корупције само у једном или неколико сектора није гарант одрживе борбе против корупције у друштву које има системску корупцију.
- *Спроводивост* – Свака антикорупцијска стратегија, политика или мера мора имати потребне ресурсе и надлежности за спровођење механизма санкционисања за неиспуњавање и/или мањак резултата у борби против корупције.

Поред овог системски посматраног антикорупцијског интегритета, део БИРОДИ мониторинга обухвата и анализу институционалног интегритета, тј. анализу одрживости антикорупцијских институција. Сходно томе, корупција у сектору борбе против корупције представља неодрживост антикорупцијских институција услед интерне, нормативне, организационе и управљачке неуређености, несклада између надлежности и расположивих ресурса и одсуства аутономности и независности према, пре свега, политичком окружењу (извршној власти). Овакво стање као рекацију има:

- *Проактивност* – Поступање које за циљ има унапређење одрживости антикорупцијских институција укључујући реализацију активности у оквиру њене надлежности и функције, а користећи своје и ресурсе других актера у области антикорупцијске заједнице.
- *Сервисирање* – Реализацију активности у оквиру њене надлежности и функције у оквиру актуелног модела одрживости који се огледа у настанку смањења интегритета (законито поступање, аутономно и благовремено поступање, ефикасност, ефикасност).
- *Злоупотребљавање* – Реализацију активности у оквиру њене надлежности и функције на начин који карактерише злоупотреба антикорупцијских овлашћења што за последицу има умањење одрживости антикорупцијске институције и/или неспровођење антикорупцијских закона, али и остваривање интереса актера из антикорупцијске институције, као и актера из политичког, друштвеног и економског окружења.

У жељи да утврдимо стање антикорупцијског интегритета и одрживости антикорупцијских институција дефинисали смо индикаторе, о чијим вредностима су се изјашњавали сами представници антикорупцијских институција³:

- *Законитост* – поступају у складу са законом;
- *Доследност/непристрасност* – поступају у складу са прописима и процедурама у релативно сличним и истим случајевима;
- *Ефикасност* – поступају на начин да законске обавезе спроводе у релевантном временском периоду;
- *Благовременост* – делују на адекватан начин и у право време;
- *Ауторитативност* – поступање (активности и одлуке) се не доводи у питање по питању стручности;

3 Вредности индикатора смо добили тако што смо учеснике истраживања питали да у распону од 1 до 5 оцене у којој мери антикорупцијске институције поштују или имају наведене принципе-показатеље.

- *Аутономност* – поступају у складу са правним актима и својим плановима рада;
- *Ефективност* – имају релевантне резултате у борби против корупције.

Истражујући како посланици скупштине поимају (своју) контролну функцију, део истраживања је био посевећен како посланици оцењују антикорупцијски интегритет контролних тела. Посланици су били у прилици да оцене исте аспекте антикорупцијског интегритета о којима је непосредно било речи.

Антикорупцијски интегритет ДРИ

У циљу анализе антикорупцијског интегритета ДРИ спровешћемо кратку антикорупцијску анализу правног и институционалног оквира са аспекта потенцијала/ризика за корупцију и могућности за борбу против корупције. Циљ анализе је да утврдимо да ли и у којој мери на нивоу нормативног оквира (Закон о ДРИ и подзаконски акти) постоје:

- Функционална и нормативна аутономност институције;
- Дискрециона овлашћења и начини ефективног регулисања;
- Транспарентност;
- Трговина утицајем;
- Сукоб интереса и функција укључујући и њихову кумулацију;
- Тип дистрибуције власти на нивоу институције (олигархичност/демократичност);
- Критеријуми и процедуре евалуације рада и напредовања на нивоу институције;
- Правна и етичка кажњивост.

Антикоруптивна анализа Закона о ДРИ

У оквиру анализе нормативног оквира извршили смо антикорупцијску анализу Закона о државној ревизорској институцији⁴.

4 http://www.dri.rs/images/pdf/dokumenti/zakon/zakon_dri.pdf

На почетку ваља истаћи позитивну страну Закона о ДРИ (члан 17) којим се јасно дефинише и регулише сукоб интереса на нивоу ДРИ, што додатно утиче на интегритет не само институције већ и ревизора. Међутим, већ у члану 22. став 1, нејасно је дефинисано која су то дела чијим чињењем члан Савета ДРИ постаје недостојан за обављање функције у овом органу ревизије. Ово је значајно истаћи јер то отвара могућност дискреционог поступања надлежног скупштинског одбора који у члану 24. има право да покрене иницијативу за смену користећи (недефинисаност) члан 22.

Изазов за интегритет ДРИ је члан 25. овог закона којим се дефинишу надлежности председника ДРИ, јер он омогућава кумулацију функција једној особи, што за директну последицу (може да) има персонализацију и лидеризацију институције, на уштрб јачања интегритета Савета ДРИ, што би значило да је председник први међу једнаким. Сходно томе, мишљења смо да оперативне надлежности треба по моделу Агенције за борбу против корупције (председник одбора Агенције – директор Агенције) пренети са председника ДРИ на главног/водећег ревизора који би у сарадњи са осталим врховним ревизорима био у функцији реализације надлежности ДРИ, тј. имао би егzekутивну надлежност, док би Савет ДРИ био гарант аутономије и интегритета ДРИ као контролне институције. Тако би се смањио, тј. укинуо простор да Скупштина Србије као оснивач и суштински буде подређена извршној власти, да буде у прилици да врши притисак на ДРИ.

Увођењем овог решења би се неутралисала олигархична дистрибуција (реалне) моћи и власти на чијем је врху председник Савета ДРИ, а који према овом закону одлучујуће утиче на оперативни део институције. Ову врсту утицаја председнику ДРИ дају чланови 25. и 27. Закона о ДРИ чиме се са једне стране ствара персонализација институције, а с друге стране може да настане неформална организација ДРИ која има два дела: доминирајући, оперативни део на челу са председником ДРИ и маргинализован део који чини остатак Савета ДРИ, и који, додуше има (само) могућност смене председника ДРИ. Зато сматрамо да је за Србију и кон-

тролне институције које су у настајању, у окружењу које не трпи контролне институције, од посебног значаја демократизација, односно партиципација и јачање унутрашњих механизма (само)контрола на путу јачања интегритета контролних институција.

У супротном, опстајање олигархичне дистрибуције овлашћења, која рађа у српским условима персонализацију институције, уз специфичан систем сукоба интереса, покретање било каквог поступка или евалуације изабраних од стране изборника (председника институције) довео би у питање избор изборника (ревизора) су системски генератори ризика по интегритет институције. Тако рањива институција је идеалан простор за стварање конфликтних ситуација индукованих са стране, које могу да доведу до урушавања интегритета институције. Деперсонализација/делидеризација, демократизација и партиципативност контролних институција су неопходне претпоставке за њихов интегритет и функционалну одрживост. У супротном удар на једног (руководећег) човека биће удар и на институцију.

Додатни изазов за интегритет ДРИ је чињеница да није дефинисана, бар на нивоу Закона (члан 33), процедура за избор спољних и страних сарадника било да су правна или физичка лица. Такође, члан 35. не дефинише јасне критеријуме избора субјеката ревизије, те остваља институцији да сама процени која ће институција у делу ван сталне обавезе бити предмет ревизије.

Кодекс(и)

Други нормативни акт којим се регулише понашање, односно професионални интегритет ревизора и запослених у ДРИ је Етички кодекс⁵. Етички кодекс за државне ревизоре и друге запослене у Државној ревизорској институцији ступио је на снагу 2009. године. Он регулише следеће области: интегритет, поштење, независност, објективност, непристраност, политичку неутралност, сукоб ин-

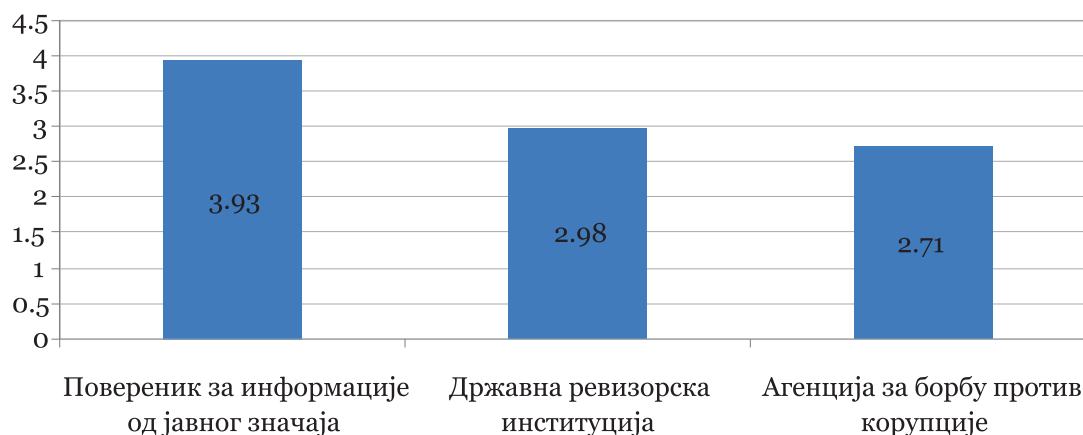
5 Поред овог етичког инструмента државни ревизори и други запослени морају да се повинују, поред Закона о ДРИ, ревизорским стандардима INTOSAI (Међународна организација врховних ревизорских институција) и INTOSAI Етичком кодексу.

тереса, поверљивост информација и професионалност и компетитивност. Сам садржај је написан у информативно-наредбодавном дискурсу којим се обвезник информише и ставља му се до знања која права и обавезе му даје овај кодекс. Међутим, као и у већини кодекса који постоје у Србији, тако и овим кодексом се не дефинише тело које ће да се стара о мониторингу примене кодекса и спровођењу евентуалних санкција.

Налази из Алтернативног антикорупцијског извештаја – од тренутног сервисирања до жељене и потребне прокативности

Према оцени антикорупцијских институција Државна ревизорска институција је међу оцењиваним антикорупцијским телима/организацијама заузела четврто место са просечном оценом 2,98. За овај резултат, спорским

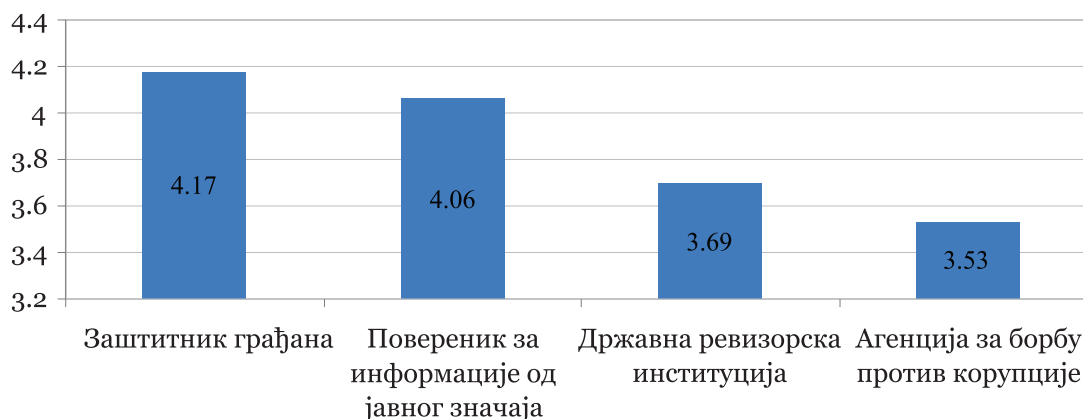
Графикон 1. Оцена антикорупцијске одрживости контролних/регулаторних тела према ставовима антикорупцијске заједнице



жаргоном, можемо рећи да је пласман задовољавајући, али да број сакупљених бодова брине, јер је могао и морао да буде већи.

Исти рејтинг ДРИ је добио код посланика где је са просечном оценом 3,69 заузела треће од четири места.

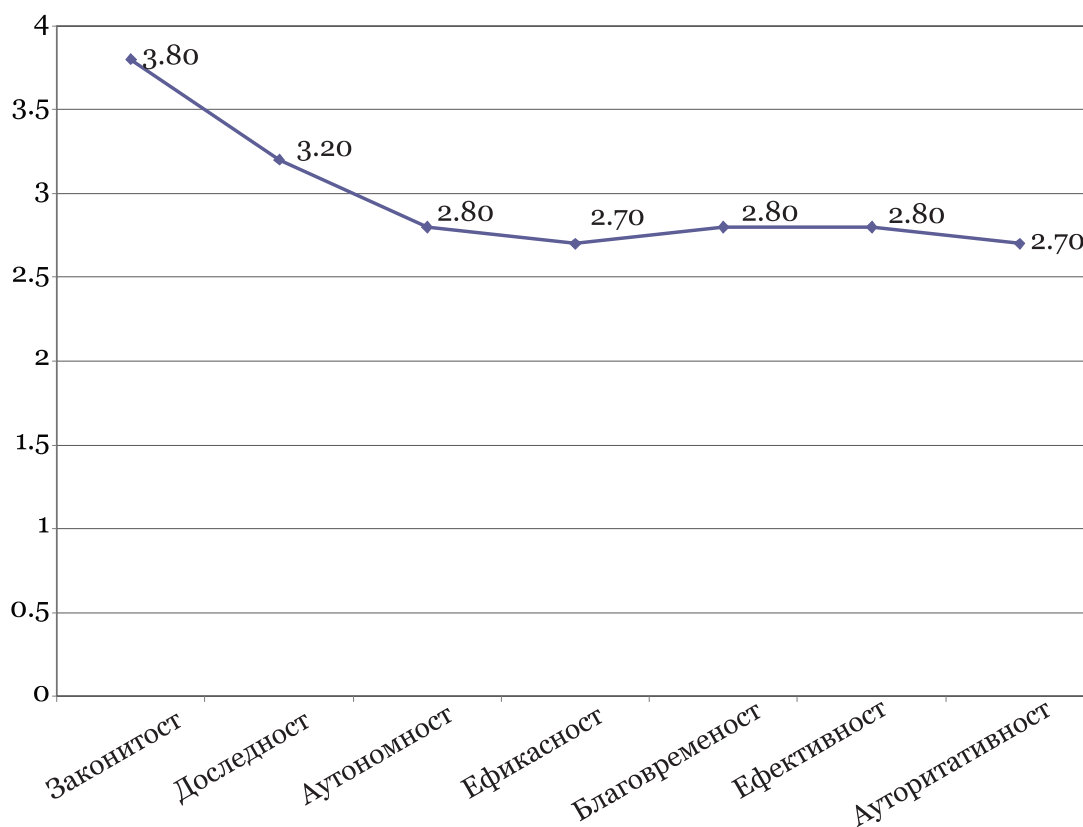
Графикон 2. Просечна оцена антикорупцијске одрживости контролних тела према ставовима посланика



Подаци из Графикана 3. говоре да је законит рад и једнак третман свих субјеката ревизије о којима ДРИ прави извештаје од стране учесника евалуације препозната као

главна позитивна ствар, док су остали аспекти антикорупцијске одрживости на nižем нивоу. Имајући у виду да се ради о контролном, односно регулатрном телу у ок-

Графикон 3. Оцена антикорупцијских димензија интегритета ДРИ



виру четврте гране власти може да забрине чињеница да је ДРИ са 2,8% оцењен у делу аутономности. Исто се може рећи и за ефикасност и ефектвност која је тик изнад просека.

Ако за оцену стања наведених индикатора узмемо Годишњи извештај о ДРИ⁶, можемо закључити да ДРИ поступа у складу са законом, да то ради ефикасно и ауторитативно, али да остаје питање ефективности и аутономности у раду.

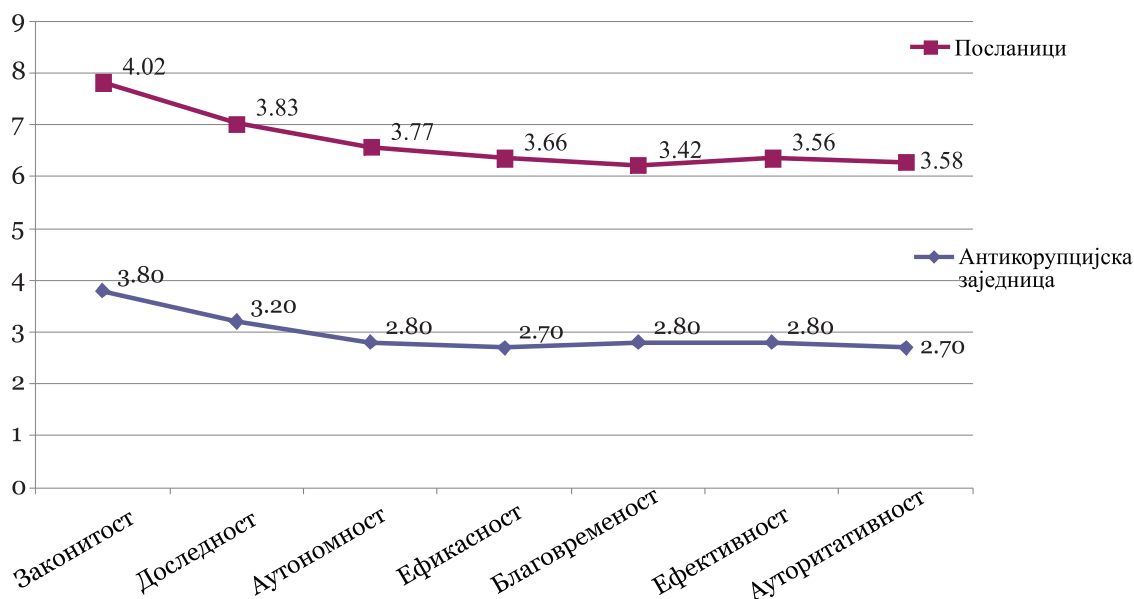
Слични се налази добијају када се упореде оцене антикорупцијске заједнице и по-

сланика у Скупштини Србије, а према којима позитивне стране ДРИ су законитост и доследност.

Очито је да ДРИ у свом раду утврђује неправилности, путем препорука покушава да их елиминише, али постоји утисак да изостају адекватне санкције како за неиспуњавање препорука у целости, тако и за дела која су између „прекршаја и „кривице. Наиме, управо чињеница да су се неки прекршаји могли третирати као крвична дела доводе у питање аутономност и ефективност ДРИ као институције. Да ли је прецртана цена на уговору ствар кривотворења документа или грешка на нивоу прекршаја? Да ли је прихватљиво објашњење министра да државни службеници нису знали да раде свој

⁶ Сам стил презентовања садржаја Годишњег извештаја у делу приказа статистичких података је тежак за праћање и анализирање јер су подаци представљени текстуално, а не графички или табеларно.

Графикон 4. Компарација оцена антикорупцијске одрживости Државне ревизорске институције према ставовима посланика и антикорупцијске заједнице



посао књижења па су зато паре трошене на нетранспарентан начин? Зашто се ревизија једног актера ради ове године, а не неког другог који по извештајима медија немилице троши паре на нетранспарентан или нерационалан начин? Који критеријуми треба да се испуне да би један субјект ревизије био на листи оних који се контролишу ван редовне ревизије?

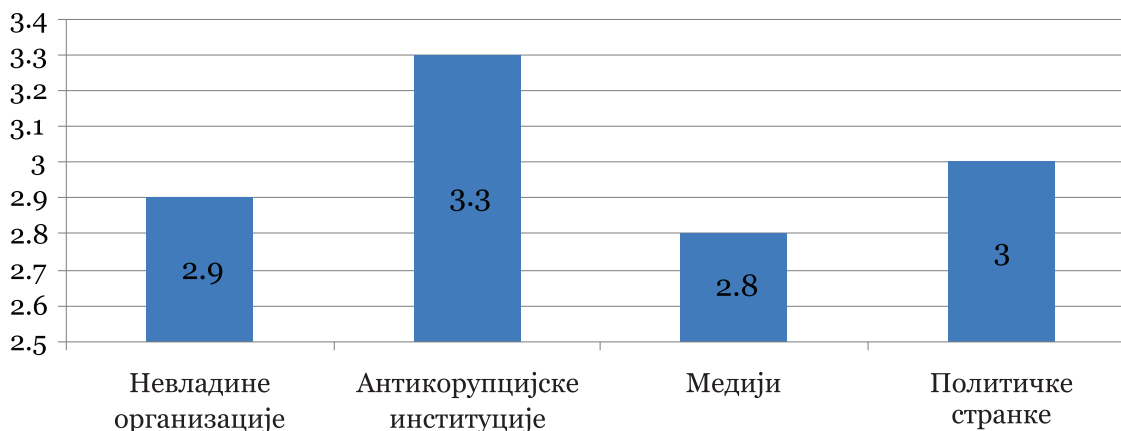
Одговори на ова питања према нашем мишљењу воде ка јачању интегритета ДРИ, а посебно ефикасности и аутономности.

Такође остаје питање да ли државни ревизор треба одмах да покрене поступак за

уочен прекшај/кривично дело или по завршетку извештаја о ревизији субјекта ревизије, чиме може да се спречи застаривање и „нестајање“ доказа.

Градња друштвене коалиције у борби против корупције представља не само изазов за цивилно друштво већ и за сама регулаторна тела. Њихова спремност да се „спусте“ међу грађане са и онако скромним ресурсима је веома мала. Зато се намеће потреба међусекторске сарадње у првом реду са природним савезницима четврте гране власти, а то су организације цивилног друштва и медији.

Графикон 5. Оцена антикорупцијске одрживости Државне ревизорске институције по секторима



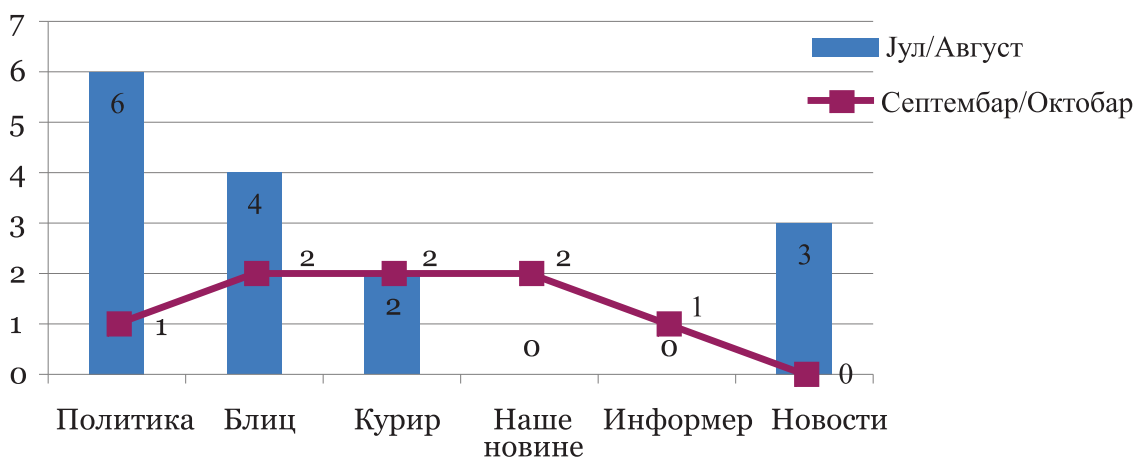
Овим релативно лошим резултатима, ако се погледају кроз визуру од 1 до 5, а не резултата које је остварила „конкуренција“, треба додати налаз који додатно треба да забрине ДРИ.

Наиме, ова институција је најпозитивније оцењена од стране антикорупцијских тела и органа, док су медији и невалдине организације мање позитивно оценили рад овог регулаторног тела. Значи, суштински партнери у борби за транспарентне јавне финансије, медији и организације цивилног друштва су у просеку негативно оценили рад ДРИ. Управо је то један од приоритета у раду ДРИ.

О значају сарадње са цивилним друштвом, а посебно са стејхолдерима који имају добру намеру, најбоље говори случај града Ниша од 26. фебруара 2012. године. Наиме,

градско скупштинско тело за борбу против корупције, Локални антикорупцијски форум, је након што је Државна ревизорска институција најавила подношење 23 прекршајне пријаве против одговорних у граду због кршења Закона о јавним набавкама и других прописа приликом трошења буџета за 2010. годину, што је за последицу имало штету у висини од трећине буџета овог града, затражило да пре свих тужилаштво и МУП у оквиру проактивног приступа истраже да ли има и крвичне одговорности. Наравно изостала је реакција и тужилаштва и полиције, али и ДРИ која није препознала прилику да на овом примеру покаже значај стварања антикорупцијске коалиције која је неопходан састојак у настојањима Србије да се избори са корупцијом.

Графикон 6. ДРИ у дневним новинама јул-октобар 2013. године



О (пасивном) односу ДРИ према медијима, али и (маргинализујућем) односу медија према ДРИ говори чињеница да је током јула, августа, септембара и октобра у посматраним дневним новинама била поменута у (само) 36 текстова.

Овај налаз и не треба да чуди ако се има у виду шта пише у Годишњем извештају за 2012. годину у делу „Односи са медијима“. „Институција сарађује са представницима средстава јавног информисања путем саопштења и других облика обавештења које прослеђује новинарима. Како би на транспарентан начин информисала јавност Институција, након предаје извештаја о ревизији

Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине, сазива конференцију за новинаре. Извештај о ревизији Нацрта закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2011. годину, као и остале извештаје о ревизијама које је обавила током 2012. године, Институција је представила на конференцији за новинаре 26. децембра 2012. године. Циљ сарадње са представницима средстава јавног информисања јесте подизање угледа Институције, промовисање њеног делокруга рада, као и транспарентно обавештавање пореских обвезника на који начин се троше буџетска средства Републике Србије“.

Овако дефинисана „медијска“ комуникација говори да су се у ДРИ определили за сервисни и промотивни, а не проактивни приступ у односу са медијима.

Уместо да буду сервис медијима у којем ће новинари налазити материјал за свој рад, ДРИ се определио за промоцију институције и њеног рада. Тако су се склонили са медијске и друштвене ветрометине покушавајући да свој рад учине што мање медијски и друштвено видљивим. И све би ово било у реду да овакав приступ није доминирајући, односно да јако мали број институција-појединаца има проактивни приступ у односу према медијима.

Закључак

Ако би данас правили конференцију сличну „Београдским данима транспарентности“ били бисмо у ситуацији да констатујемо да је првих скоро десет година прошло у „дизању капацитета“ ДРИ који су на нивоу да гарантују сервисирање законске обавезе на начин који гарантује поштовање Закона и етичких начела. Успостављен је транспарен-

тан и поуздан систем ревизије који открива злоупотребе. ДРИ је својим радом подигла ниво видљивости теме ревизије. Оно што се може сматрати изазовом је питање ефективне кажњивости што умањује ефекат на укупно повећање транспарентности.

За прелазак у проактивну фазу потребно је више ефективности, ефикасности и антикорупцијског умрежавања и измене у области интегритета ДРИ које би умањиле екстерне ризике по институционални интегритет. Ако бисмо шест година после конференције Савета поставили питање актуелности препорука и закључака већи део њих би адактирали, али мањи и то они који имају стратешки карактер и који се односи на повећање транспарентности и поверења грађана у институције да се о њиховом новцу брине на одговоран и рационалан начин. Питање кооперативности ДРИ са осталим актерима, поготово ван државног сектора, намеће се као велика шанса која може да буде замена за све недостајуће ресурсе и да рад ДРИ учини ближим грађанима на које не треба да гледа као посматраче, већ партнере, посебно оне који живе ван Београда.