

## Revizija svrsishodnosti – izazovi, efekti i posledice

*Da li će početak revizije svrsishodnosti doneti bolje planiranje trošenja novca, uštede u budžetu, sprečiti zloupotrebe? Da li će neko i na koji način odgovarati za neekonomično i neefikasno raspolaganje novcem građana?*

O čemu se ovde radi?

**Revizija svrsishodnosti** poslovanja je postupak u kojem se ispituje kako su korišćena javna sredstva, da bi se utvrdilo da li je to činjeno u skladu sa načelima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i u skladu sa planiranim ciljevima.

Čemu posebna revizija svrsishodnosti ako već postoji revizija zakonitosti poslovanja?

U Srbiji su česti slučajevi u kojima je utvrđeno da procedura u korišćenju i trošenju javnih sredstava nije poštovana. Naročito često se o tome govori u kontekstu javnih nabavki, ali ne zaostaju ni slučajevi dodele subvencija ili drugih vidova pomoći iz budžeta, raspolaganje javnom imovinom, preuzimanje obaveza za budžet, isplate naknada i zarada. Kod javnih nabavki, primeri direktnog kršenja zakona, na koje ukazuju revizori ili drugi nadležni organi uključuju izbegavanje da se primeni zakon ili otvoreni tenderski postupak, pokretanje postupka i zaključivanje ugovora iako za nabavke nisu odobrena sredstva, isplate po ugovorima koji nisu valjano izvršeni i drugo. U nekim takvim slučajevima propisana je prekršajna, a u drugima krivična odgovornost. Šta je, međutim, sa slučajevima kada se postupak sprovede u potpunosti u skladu sa zakonom, a za novac građana kupi ili izgradi nešto što nikome nije potrebno, nije u javnom interesu ili bar nije u pretežnom javnom interesu? Šta kada se zakon poštuje, ali kao rezultat nabavke umesto asfaltiranog puta do škole, građani dobiju asfaltirani put do kuće lokalnog političara, kada javna služba nabavi informacioni sistem koji ne može da se iskoristi, kada se nabavljaju skupi automobili iako i jeftiniji mogu da u potpunosti zadovolje potrebe? Jasno je da je **poštovanje procedura neophodan, ali samo jedan od uslova** da bi budžetski korisnici opravdali trošenje novca poreskih obveznika i korišćenje poverenih sredstava. Jednako je važno da građani steknu uverenje da se ta sredstva koriste tako da se na najbolji mogući način ostvaruju ciljevi postojanja i rada javnih službi.

Postoji li pravni okvir za utvrđivanje i ispitivanje svrsishodnosti?

Ispitivanje svrsishodnosti trebalo bi da se vrši kontinuirano, prilikom planiranja i odobravanja svakog trošenja javnih sredstava. Ono je na neki način ugrađeno u ključne propise koji uređuju tu materiju – Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o javnoj svojini, Zakon o javnim nabavkama i druge. Međutim, svrsishodnost je uglavnom uređena na nivou načela, kao što je to učinjeno u članu 6. Zakona o javnoj svojini iz 2011 – „*Svako ko odlučuje o stvarima u javnoj svojini, ko ih koristi ili njima upravlja dužan je da postupa kao dobar domaćin i odgovoran je za to u skladu sa zakonom*“.

Kod utvrđivanja svrsishodnosti korišćenja sredstava ključnu ulogu bi trebalo da imaju **obrazloženja za odluke**. Na osnovu obrazloženja (i analiza koja bi trebalo da im prethode), poslanici u Skupštini bi trebalo da zaključe da li je neki budžetski trošak neophodan i zašto je potrebniji od nekog drugog. Isto tako, na „mikro-nivou“ i svaka pojedinačna odluka o trošenju javnih sredstava bi trebalo da bude valjano

obrazložena, kako bi se moglo suditi o njenoj svrsishodnosti, npr. zbog čega je bilo potrebno da se nabavi 20 kompjutera sa određenim karakteristikama.

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji propisuje da DRI, pored revizije finansijskih izveštaja i revizije pravilnosti poslovanja, vrši i reviziju svrsishodnosti.

U oblasti javnih nabavki od nedavno je na snazi Pravilnik o sadržini internog akta naručioca, na osnovu kojeg naručioci treba da bliže urede postupak javne nabavke, kojim su postavljena pravila za planiranje i kontrolu javnih nabavki, čime bi trebalo, između ostalog, obezbediti i da javne nabavke budu u većoj meri svrsishodne nego što su bile do sada.

O svrsishodnosti govori i antikorupcijska strategija usvojena u leto 2013. U Akcionom planu usvojenom radi primene te strategije se između ostalog predviđa da Ministarstvo finansija do septembra 2014. izvrši analizu propisa koji uređuju svrsishodnost i odgovornost za trošenje javnih sredstava, a da se potrebne izmene zakona izvrše do aprila 2015 (aktivnost 3.2.2.1.4.), da se do marta 2014. usvoje „podzakonski akti kojima se uspostavljaju jasni kriterijumi i metode za procenu svrsishodnosti javnih nabavki“ (aktivnost 3.2.2.2.2.), izmenu pravnog okvira za rad DRI i sprovođenje revizije svrsishodnosti od strane te institucije (cilj 3.2.3.2.), izmene propisa radi nadzora svrsishodnosti rada Agencije za privatizaciju do septembra 2014 (aktivnost 3.3.2.3.), redovno objavljivanje podataka o svrsishodnosti koncesija i JPP (aktivnost 3.3.3.6.)<sup>1</sup>

Kakvo je stanje u praksi?

Generalno, građani Srbije ne raspolažu dovoljnim informacijama o tome da li je korišćenje javnih sredstava bilo svrsishodno. U Narodnoj skupštini se već godinama ne vode rasprave o završnom računu budžeta, rezultati razmatranja izveštaja o radu javnih preduzeća, fondova i ustanova se ne saopštavaju. Ni mediji ni državni organi se ne bave sistemski ovim pitanjima, bilo zbog nedostatka kapaciteta ili nedostatka informacija.

Odgovor na ova pitanja bi mogle da daju revizije svrsishodnosti. To je jedno od moćnih oruđa u sprečavanju korupcije. Uz princip transparentnosti, sama „pretnja“ revizijom svrsishodnosti može i treba da stvori uslove za racionalno raspolaganje javnim resursima, da spreči njihovo korišćenje za lične ili partijske svrhe. A zahvaljujući sprovedenim revizijama svrsishodnosti država može da ostvari uštede ukidanjem finansiranja za neracionalne programe ili preraspodelom raspoloživih sredstava u skladu sa pomenutim načelima - ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Iako ni bogate zemlje ne bi trebalo da troše novac poreskih obveznika neracionalno, svrsishodnost postaje imperativ naročito u državama koje pate od hroničnog budžetskog deficita, poput Srbije i u doba ekonomske krize, kada privreda znatno teže može da podmiri troškove javnog sektora.

U proteklim godinama, DRI je obavila više stotina revizija finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja, a 2013. godine počela je prvu reviziju svrsishodnosti, kojom se analizira upotreba službenih automobila. U okviru te revizije kontroliše se, kako je ranije najavljeno, „da li se službeni automobili koriste u prave svrhe, kako se nabavljaju, održavaju, koliko goriva troše<sup>2</sup>“. DRI je u prvoj polovini 2013. godine od subjekata revizije prikupila podatke na osnovu kojih je odredila koje institucije će biti revidirane. Kao cilj je proklamovano „poboljšanje upotrebe službenih automobila, odnosno da DRI ukaže na mogućnost smanjenja troškova upotrebe službenih vozila“<sup>3</sup>, što znači da se „daju preporuke Vladi i drugima nadležnim za smanjenje rashoda uz povećanje efikasnosti“<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.mpravde.gov.rs/files/akcioni-plan-protiv-korupcije-13-18-slglasnik.doc>

<sup>2</sup> Konferencija za novinare DRI 26. decembra 2013. godine, Medija centar Beograd

<sup>3</sup> Izjava predsednika Saveta DRI Novinskoj agenciji Beta, 8. jun 2013.

<sup>4</sup> Izjava predsednika Saveta DRI na okruglom stolu "Zloupotreba javnih resursa" u Agenciji za borbu protiv korupcije, 28. februara 2013.

O čemu ćemo razgovarati?

Izazovi sa kojima se DRI trenutno suočava i očekivani efekti revizije svrsishodnosti koja je u toku su stoga među pitanjima o kojima želimo da raspravljamo na našem okruglom stolu „**Svrsishodnost trošenja javnih sredstava**“. Imajući u vidu da je revizija svrsishodnosti novina u Srbiji i da i u svetu još uvek traga za najboljim načinima da se ona izvrši, svesni smo da je ovaj pionirski poduhvat DRI skopčan sa mnogim izazovima. Između ostalog, kada je reč o dosadašnjem radu DRI na ovom polju, zanima nas i sledeće: Da li su tokom revizije svrsishodnosti korišćenja službenih automobila revidirani subjekti sproveli promene koje su dovele do ušteda? Kakvi će biti efekti narednih godina? Kakvi se efekti mogu očekivati od budućih revizija svrsishodnosti?

Drugo pitanje o kojem ćemo govoriti jeste svrsishodnost kod javnih nabavki. Pokušaćemo da dođemo do odgovora na ključna pitanja: Na koji način odredbe Zakona o javnim nabavkama, novousvojenog Pravilnika i nadzorni mehanizmi mogu da unaprede praksu? Hoće li planiranje i kontrola javnih nabavki u budućnosti omogućiti da one budu u većoj meri svrsishodne, da odgovaraju stvarnim potrebama naručioca, nego što su to danas?

Sledeće pitanje, koje se neminovno otvara, jeste sankcionisanje odgovornih za nesvrsishodno korišćenje javnih resursa. U slučajevima kada se revizijom uoče slučajevi zloupotrebe, Zakon obavezuje DRI da podnese krivične prijave ili pokrene prekršajni postupak. Takvu obavezu imaju i drugi organi koji vrše kontrolu u javnim finansijama. Međutim, šta činiti kada ne postoje uobičajeni formalni elementi za pokretanje postupka krivične ili prekršajne odgovornosti, kada je odluka proceduralno bila valjana? Da li ima mesta krivičnoj odgovornosti za eventualnu zloupotrebu zbog „iskorišćenja službenog položaja“, imajući u vidu da i nesvrsishodno korišćenje javnih sredstava donosi štetu, a ne samo ono koje je nastalo direktnim kršenjem procedure? Da li je u slučajevima nesvrsishodnosti (neekonomičnosti, neefektivnosti i neefikasnosti) moguće javne funkcionere pozvati na odgovornost primenom odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije po kojoj je funkcioner dužan da "stvora i održava poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije"? Naime, za kršenje ove odredbe (član 27, stav 2) može se izreći mera upozorenja i mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje. Funkcioneru koji je izabran na javnu funkciju neposredno od građana, funkcioneru kome je prestala javna funkcija i povezanom licu može se izreći mera upozorenja i mera javnog objavljivanja odluke o povredi ovog zakona.

Iako smo svesni da ovaj okrugli sto neće doneti definitivne odgovore na sva ova važna pitanja, uvereni smo da će poslužiti tome da se ta pitanja otvore, kako bi u narednim mesecima i godinama imali bolji pravni okvir i praksu za ispitivanje svrsishodnosti korišćenja javnih sredstava i pozivamo sve koji su zainteresovani da u tome pomognu da nam se pridruže na ovom skupu i u budućim aktivnostima.