



Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije

Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije

Komparativna studija međunarodne prakse sa preporukama za primenu u Srbiji

Prezentacija Studije

29. avgust 2013. godine

Dom Narodne skupštine Republike Srbije

Nebojša Lazarević

direktor Centra za evropske politike



Republika Srbija
Državna revizorska institucija



Cilj istraživanja/studije

- ▶ Na osnovu analize uporednih iskustava evropskih i vanevropskih zemalja
- ▶ Na osnovu analize postojećih domaćih institucionalnih praksi saradnje sa OCD

Da:

- ▶ Predloži najbolja rešenja Državnoj revizorskoj instituciji Srbije za uključivanje građana i njihovih doprinosa u proces eksterne revizije
- ▶ Predloži održive, institucionalizovane forme saradnje sa OCD
- ▶ Preporuke formulisane na osnovu analize pogodnosti za primenu u pravnom i administrativnom kontekstu u Srbiji

Struktura Studije

- ▶ Poglavlje I: Uvod - obrazloženje teme i cilja, metodologija, struktura
- ▶ Poglavlje II: Kontekst - učešće građana u demokratskoj teoriji, razvoj ideje o učešću građana u procesu eksterne revizije
- ▶ Poglavlje III: Postojeći mehanizmi učešća građana i saradnje sa OCD u Srbiji, uključujući i analizu dosadašnje prakse DRI
- ▶ Poglavlje IV: Praksa VRI iz evropskih država u pogledu uključivanja građana i saradnje sa OCD
- ▶ Poglavlje V: Praksa VRI iz ne-evropskih država u pogledu uključivanja građana i saradnje sa OCD
- ▶ Poglavlje VI: Zaključci i preporuke

Metodologija istraživanja

- ▶ Sveobuhvatnost pristupa istraživanju
- ▶ Srbija:
 1. ispitivanje praksi saradnje državnih organa i nezavisnih tela (Poverenika, Ombudsmana, ACA...) sa OCD i građanima
 2. ispitivanje stavova i dosadašnje saradnje OCD sa DRI

U te svrhe: Polu-strukturisani intervjui sa identifikovanim relevantnim institucijama i OCD (20 intervjua)
- ▶ EU, države kandidati, države Latinske Amerike
 1. Prakse uključivanja građana i OCD u rad VRI
 2. Saradnja VRI sa OCD

Upitnici prosleđeni elektronskom poštom - dobijeno ukupno 25 odgovora + follow-up rađen putem e-mail-a, Skype-a i telefonom
- ▶ Period istraživanja: mart-jul 2013.

Zašto građani i OCD u reviziji?

- ▶ Vlada ne može sama sebi da propisuje troškove i trošenje budžeta, već je to uloga parlamenta
- ▶ Građani, preko svojih izabranih predstavnika, kontrolišu zakonitost i svrsishodnost trošenja javnih sredstava
- ▶ Moderne države, zbog složenosti poslova nadzora nad izvršenjem budžeta, iziskuju postojanje institucija poput VRI koje svoju funkciju obavljaju za građane, koji su nosioci suverenosti i čiji novac država u stvari troši - građani kao primarna zainteresovana strana (stejkholderi)
- ▶ Građani i OCD prirodni saveznici VRI - zalaganjem za transparentnost i odgovornost povećavaju pritisak na organe vlasti da sprovode preporuke VRI
- ▶ Saznanja/inputi građana mogu biti korisni kroz podneske (prijave, pritužbe)
- ▶ Posebna uloga OCD - most između VRI i građana - kanalisanje građanskih doprinosa
- ▶ **Debata na međunarodnom nivou: ravnoteža između nezavisnosti VRI i prava građana da vrše kontrolu?**

Učešće građana i odgovornost vlasti

- ▶ Civilno društvo viđeno kao ključno u autentičnoj participativnoj demokratiji, koja predstavlja nadogradnju na reprezentativnu demokratiju u kojoj može doći do otuđenja nosilaca vlasti/ izabраних представника od građana
- ▶ Kroz participativnu vladavinu povećava se učestalost i kvalitet građanskog učešća
- ▶ Novi aspekti odgovornosti koji se javljaju u kontekstu participativne i deliberativne demokratije:
 - ▶ **Dijagonalna odgovornost (direktno učešće građana u mehanizmima horizontalne odgovornosti kakve obezbeđuju institucije poput VRI)**
 - ▶ Društvena odgovornost (direktno uvođenje građana u nadzorne sisteme i kontrolu vlasti, npr. društvene revizije)

Osnovna zapažanja o analiziranim praksama VRI širom sveta

- ▶ Evropska iskustva nisu previše bogata uređenim i institucionalizovanim praksama uključivanja građana i saradnje sa OCD, pre svega jer su VRI već razvijene i afirmisane institucije, koje se ne suočavaju sa problemima u pogledu poštovanja/implementacije svojih preporuka i mera
- ▶ Ipak, i u Evropi ima dobrih primera prakse, npr. Norveška, kao i nekoliko drugih (iako manje detaljno uređenih) primera - Holandija, npr.
- ▶ Van Evrope, naročito u Latinskoj Americi, daleko razvijenije prakse uključivanja građana i saradnje sa OCD - posebno u mladim demokratijama u kojima je odgovornost vlasti još uvek u razvoju i iziskuje daleko aktivniji pristup građana
- ▶ U Latinskoj Americi prisutni su i brojni oblici pomenute društvene odgovornosti, tj. direktnog angažovanja građana u kontroli/nadzoru
- ▶ U regionu (države bivše Jugoslavije), donekle sa izuzetkom Slovenije, vrlo nerazvijene prakse saradnje, nizak nivo svesti - potencijal za regionalnu saradnju

Opšti zaključci

- ▶ 2013. godina je dobar trenutak za pokretanje aktivnosti na uključivanju građana i OCD u rad DRI jer:
 - ▶ DRI u 2014. godini otpočinje reviziju svrsishodnosti, koja je i uporednoj praksi istaknuta kao posebno pogodna za participaciju građana
 - ▶ Srbija otpočinje pregovore o članstvu u EU, tokom kojih će civilno društvo biti strateški i na institucionalizovan način uključeno u proces
- ▶ Iako kontekst pristupanja EU nameće evropske prakse kao modele, oblast eksterne revizije (pregovaračko poglavlje 32) oslanja se pre svega na međunarodne standarde (INTOSAI), koji se mogu ispuniti i uz primenu iskustava drugih zemalja po pitanjima kao što je učešće građana, ukoliko se ta iskustva pažljivo primene u srpskom kontekstu
- ▶ Veliku podršku DRI u unapređenju građanske participacije mogu da pruže same OCD - iskustvo u radu sa građanima + pristup fondovima, koji će na taj način biti efektivnije iskorišćeni za unapređenje odgovornosti vlasti u Srbiji

Preporuke za DRI:

1. Diseminacija informacija i edukacija

- ▶ Promovisanje kulture (finansijske) odgovornosti - opšti okvir ovih preporuka
- ▶ U saradnji sa relevantnim OCD, razviti konkretne aktivnosti i programe za razvoj i negovanje kulture (finansijske) odgovornosti, mehanizmima kontrole nad upravljanjem javnim finansijama, specifičnostima eksterne revizije, i sl.
- ▶ Posebno efektivno ako se sprovodi u saradnji sa drugim nezavisnim telima
- ▶ Aktivnosti poput: modernih oblika vizuelizacije informacija, edukativnih kampanja širom Srbije, TV i online kampanja, treninga i seminara za đake i studente + programi za nastavnike i profesore, razvoj programa sa ministarstvom nadležnim za poslove prosvete ili ugrađivanje tema o finansijskoj odgovornosti i eksternoj reviziji u program građanskog vaspitanja; dodatni oblici obuke za specifične ciljne grupe (npr. e-learning); izdavanje časopisa za školarce
- ▶ Takođe bi u srednjem roku trebalo postepeno unaprediti komunikativnost izveštaja DRI - prilagođavanje terminologije i sl.

Preporuke za DRI:

2. Učešće u planiranju revizije

- ▶ Najrasprostranjeniji oblik učešća građana (i OCD) u planiranju revizije su podnesci (žalbe, prijave, pritužbe, itd.)
- ▶ Građani, OCD mogu da ih predaju različitim medijumima (elektronski, online, tel...)
- ▶ DRI bi trebalo da uspostavi online portal za predaju podnesaka (npr. prema norveškom modelu)
- ▶ Treba razmisliti o definisanju kategorija podnesaka, kako bi se građani usmerili, a kapaciteti DRI racionalno koristili
- ▶ Korisno bi bilo postaviti rok za pružanje povratne informacije (do 30 dana)
- ▶ DRI u dužem roku treba da razvije interne procedure za postupanje po podnescima - veza sa metodologijom za utvrđivanje plana revizije
- ▶ Razviti jednostavan, lako upotrebljiv Vodič za online predaju podnesaka - obezbeđuje veći kvalitet

Preporuke za DRI:

3. Učešće u praćenju implementacije preporuka i mera revizije

- ▶ OCD mogu da igraju važnu ulogu u praćenju implementacije preporuka i mera revizije, najpre kroz analize odazivnih izveštaja, praćenje različitih postupaka koji se pokreću kao posledica revizije (npr. postupak razrešenja odgovornog lica, prekršajni i krivični postupci)
- ▶ DRI bi trebalo da uspostavi redovne konsultativne sastanke sa OCD - po mogućstvu 2 puta godišnje
- ▶ U srednjem roku trebalo bi otpočeti praksu objavljivanja odazivnih izveštaja na svom sajtu
- ▶ U saradnji sa OCD razviti participativnu metodologiju praćenja implementacije mera i preporuka revizije

Preporuke za DRI:

4. Povezivanje sa drugim sistemima

- ▶ Posebno je važno povezivanje sa građanskim nadzornikom u postupku javnih nabavki - propisati obavezu da se izveštaji građanskih nadzornika dostavljaju DRI
- ▶ Informacije sadržane u „crnoj listi“ Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti treba uvrstiti u procenu rizika u razvoju plana revizije
- ▶ Sprovoditi zajedničke edukativne i promotivne aktivnosti
- ▶ U dužem roku, razmotriti razvoj zajedničkog online portala i sistema za elektronski prijem podnesaka (žalbi, prijava, i sl.) za nekoliko nezavisnih kontrolnih institucija

Preporuke za DRI

5. Pravni okvir i unutrašnja organizacija DRI

- ▶ Planirane izmene pravnog okvira od značaja za rad DRI (prema Strategiji za borbu protiv korupcije 2013-2018) treba iskoristiti za transparentan, participativan rad na stvaranju zakonskih uslova za pojačano učešće građana i OCD (u skladu sa navedenim preporukama)
- ▶ Kako bi se omogućila realizacija navedenih preporuka u DRI sistematizovati najpre jedno radno mesto unutar Kancelarije predsednika DRI
- ▶ U dužem roku, sistematizovati jednu unutrašnju organizacionu jedinicu (3-5 radnih mesta) u Kancelariji predsednika - poslovi odnosa sa javnošću, promocije kulture finansijske odgovornosti, planiranja i koordinacije edukacije građana, prijema, inicijalne obrade, prosleđivanja i odgovaranja na podneske, komunikacije i koordinacije sa OCD i drugim nezavisnim telima...
- ▶ Takođe dugoročno, razmotriti formiranje koordinacionih komiteta za pitanja odnosa i komunikacije sa građanima i OCD, sastavljenih od predstavnika svih revizorskih službi unutar DRI - analiza primljenih podnesaka koji su procenjeni kao relevantni za planiranje revizije



Hvala na pažnji.

Nebojša Lazarević

Centar za evropske politike

nebojsa.Lazarevic@cep.org.rs