

SIŽE POLITIKE

Ovaj siže je pripremljen na osnovu sveobuhvatne studije „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije: Komparativna studija međunarodne prakse sa preporukama za primenu u Srbiji,“ koju je Centar za evropske politike izradio u okviru projekta „Povećanje učešća građana u uspostavljanju odgovorne vlasti u Srbiji“, finansiranog od strane Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), Projekta za reformu pravosuđa i odgovornu vlast (JRGA).

Istraživanje za komparativnu studiju je sprovedeno u periodu od marta do jula 2013. godine i obuhvatilo je dvadesetpet vrhovnih revizorskih institucija, pretežno iz Evrope i Latinske Amerike. Takođe, ispitane su i postojeće prakse uključivanja građana i saradnje sa civilnim društvom od strane nezavisnih tela i drugih državnih institucija u Srbiji.

Na osnovu istraženih domaćih i stranih praksi i analize izvodljivosti i prikladnosti za primenu u Srbiji, izveden je niz preporuka za Državnu revizorsku instituciju Srbije.

CIVILNO DRUŠTVO I GRAĐANI U PROCESU EKSTERNE REVIZIJE

Zašto učešće građana u eksternoj reviziji?

Vrhovne revizorske institucije (VRI) su u zemljama sa zakasnelim tranzicijama relativno novi akteri, koji nailaze na brojne izazove u svom radu. Državna revizorska institucija (DRI) u Srbiji je prepoznala potrebu za uključivanjem građana i organizacija civilnog društva (OCD) s obzirom da obe strane imaju zajednički interes da daju svoj doprinos unapređenju transparentnosti i odgovornosti vlasti: DRI, s jedne strane, svojom zakonski definisanom pozicijom i ulogom, a građani, sa druge strane, kao primarne zainteresovane strane u procesu kontrole javnih finansija i odgovornog upravljanja javnim sredstvima.

Značaj uključivanja građana i saradnje sa OCD u oblasti eksterne revizije ogleda se najpre u činjenici da saznanja građana mogu da budu veoma korisna za proces revizije kroz različite forme podnesaka (pritužbe, prijave). Takođe, građani i OCD su prirodni saveznici VRI, jer svojim aktivnim učešćem i zalaganjem za veću transparentnost i odgovornost kreiraju pritisak na organe vlasti da sprovedu preporuke VRI. OCD svoju posebnu poziciju u ovom kontekstu crpu i iz činjenice da predstavljaju most u povezivanju građana i VRI, tj. sredstvo za kanalsanje građanskih doprinosa.

Uključivanje građana i saradnja sa civilnim društvom ne mora ići na uštrb tradicionalne pozicije nezavisnosti VRI. Trenutno je fokus na pronalaženju adekvatnih inovativnih sinergijskih odnosa građana i VRI kako bi se kroz šire uključivanje u proces eksterne revizije stvorilo bolje okruženje za poštovanje njihovih preporuka, a samim tim i proizvela pozitivna društvena promena.

Učešće građana i odgovornost vlasti

U Evropskoj uniji debata na temu krize legitimiteta i demokratskog deficita dovela je do novog fokusa na civilnom društvu koje je viđeno kao krucijalno u autentičnoj participativnoj demokratiji, kao obećavajući dodatak reprezentativnoj demokratiji u kojoj često dolazi do otuđivanja izbranih predstavnika od građana. Time što predviđa institucionalizovane mogućnosti za učešće građana, participativna vladavina ima za cilj osnaživanje građana kako bi preuzeli veću ulogu u donošenju odluka. Smatra se da se kroz participativnu vladavinu povećava učestalost i kvalitet građanskog učešća, te da se ostvaruje novi odnos između građana i države koji se bazira na saradnji i deliberaciji, kao i da se poboljšavaju krajnji rezultati rada državnih organa. Deliberativna demokratija proširuje shvatanje participacije na javne diskusije, javno obrazlaganje i inkluzivnije procese, sa fokusom na kreiranju širokog društvenog konsenzusa.

Učešće građana se za odgovornost vlasti vezuje kroz koncepte dijagonalne i društvene odgovornosti. Dijagonalna odgovornost podrazumeva direktno učešće građana u mehanizmima horizontalne odgovornosti (koju obezbeđuju nezavisna tela poput VRI) sa ciljem poboljšanja učinka nadzorne vlasti. Društvena odgovornost se vezuje za direktno uvođenje građana u nadzorne sisteme i sisteme kontrole vlasti, npr. kroz participativno planiranje budžeta ili kroz društvene revizije u kojima građani sami formiraju grupe/komitete koji ispituju delotvornost, svrsishodnost, regularnost vladinih politika i programa.



Državna
revizorska
institucija



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



CENTAR ZA
EVROPSKE
POLITIKE

SIŽE POLITIKE

Za Srbiju, kao državu koja nastoji da pristupi Evropskoj uniji, kontekst za uključivanje građana u rad državnih institucija (ili upravljanje javnim poslovima) kreiraju i propisi Unije, a pre svega osnivački ugovori. U EU značaj uključivanja građana prepoznat je članom 10 (3) Ugovora o Evropskoj uniji koji navodi da svaki građanin ima pravo da učestuje u demokratskom životu i da se odluke donose što je moguće bliže građanima, dok se članom 11 (2) ističe da će institucije održavati otvoren, transparentan i redovan dijalog sa reprezentativnim udruženjima i civilnim društvom (članovi 8a i 8b Lisabonskog ugovora).

„Uprkos bojazni da bi saradnja VRI sa civilnim društvom mogla kompromitovati tradicionalnu ulogu VRI kao nezavisnih institucija, snažna partnerstva i efektivne prakse saradnje poboljšavaju pružanje usluga i ojačavaju borbu protiv korupcije.“

Iz Studije „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“

Mehanizmi učešća građana u Srbiji

Istraživanja u Srbiji su pokazala da OCD ocenjuju odnos države prema njima najčešće kao nezainteresovanost (39%), 22% smatra da država ima pozitivan stav, dok 19% organizacija smatra da ih država prepoznaje kao partnere. Najpozitivnije pomake u odnosu sa državom vide organizacije koje se bave zakonom, javnim zastupanjem i politikom.

U cilju uspostavljanja institucionalnog mehanizma za podršku i razvoj civilnog dijaloga između vladinih institucija i organizacija civilnog društva, Vlada Republike Srbije je 2010. godine uredbom osnovala Kancelariju za saradnju sa civilnim društvom. Kancelarija treba da obezbedi partnersku platformu putem kreiranja i uspostavljanja jasnih standarda i procedura za uključivanje OCD na svim nivoima procesa donošenja odluka, s jedne strane, kao i pružanjem podrške organizacijama civilnog društva u procesima definisanja i primene zakona i politika, s druge strane.

Razvijene mehanizme i prakse saradnje sa OCD u Srbiji imaju institucije poput Tima Vlade za socijalnu inkluziju i smanjenje siromaštva (SIPRU), Kancelarije za evropske integracije (koja trenutno radi na razvoju mehanizama za uključivanje civilnog društva u pregovore za članstvo u EU), kao i nezavisna (kontrolna) tela: Agencija za borbu protiv korupcije, Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. I Državna revizorska institucija je u poslednjih godinu dana otpočela intenzivniju saradnju sa OCD.

Učešće građana u praksi evropskih vrhovnih revizorskih institucija

Prema istraživanjima o sistemu integriteta u širokom spektru institucija i aktera država članica EU, VRI su visoko na lestvici integriteta, sa visokom stopom odziva organa uprave na mere koje ove institucije izriču, te je potreba za „posrednicima“ u tom odnosu svedena na minimum. To ne znači da u nekim od država EU ili Evropskog ekonomskog prostora problemi odgovornosti vlasti ne postoje, već da VRI mahom ne nailaze na poteškoće u implementaciji i ispunjavanju svojih preporuka. Istovremeno, u ovim državama odgovornost i transparentnost vlasti više nisu u primarnom fokusu rada OCD, te su one više usmerene na druge oblasti u kojima je direktna građanska participacija i pomoć nevladinih organizacija potrebna i poželjna.

Ipak, određene prakse i mehanizmi postoje u praksi evropskih VRI, i iako u većini slučajeva nedovoljni da bi se okarakterisali kao institucionalizovani, oni se razlikuju po svom uređenju i daju određena iskustva kao polazište za razmatranje. Počevši od komunikacije putem zvaničnih internet prezentacija (Island, Litvanija), preko prijema i odgovora na pisma i podneske građana (Norveška, Francuska, Nemačka, Holandija), direktnih poseta instituciji (Litvanija, Nemačka, Francuska), do organizovanih info programa, seminara i drugih oblika obuke (Francuska, Nemačka, Danska), različite evropske VRI veoma različito definišu saradnju sa građanima i OCD. Većina analiziranih VRI ističe da se informacije primljene od građana uzimaju u obzir prilikom planiranja revizije, iako obično nema jasnih pravila koja taj proces uređuju. Najuređeniji sistem za prikupljanje inputa od građana, putem posebnog onlajn portala, daje Norveška, čija VRI takođe ima razrađene interne procedure za obradu primljenih prijava („tips“).

„Iako se na prvi pogled čini da je proces eksterne revizije isključiv zbog tehničkog jezika i visoke specijalizacije materije, iskustvo Južne Amerike je pokazalo da građani mogu značajno doprineti kontrolnim sistemima ukoliko im se pruži istinska mogućnost.“

Iz Studije „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“

Vrhovne revizorske institucije iz regiona i učešće građana

U vrhovnim revizorskim institucijama u državama jugoistočne Evrope, sa druge strane, prakse po pitanju uključivanja civilnog društva i građana i proces eksterne revizije nedostaju iz drugih razloga, koji se mogu pripisati relativno kratkom postojanju VRI u pravnim i političkim sistemima ovih država i nedovoljno rezonantnim građanskim inicijativama u ovoj oblasti. Od VRI iz okruženja sa kojima se stupilo u kontakt tokom istraživanja i/ili koje su obrađene upitnikom (Makedonija, Crna Gora, Slovenija i Hrvatska), u jednom slučaju se ne može govoriti o postojanju bilo kakvih mehanizama saradnje (Makedonija), a u jednom nije najjasnije na koji način je iskazana volja za saradnjom pretočena u praksu (Crna Gora). U jednom slučaju je istaknuto da se revizije ne obavljaju prema prijavama građana, ali da one utiču na opseg godišnjeg plana revizije, bez dodatnih objašnjenja (Hrvatska).

U Sloveniji VRI ne prepoznaje institut građanskih žalbi, ali je omogućila građanima da se obrate sa svojim saznanjima putem sajta. Iako u početku neopažena, ova mogućnost se obično široko koristila u predizbornim periodima. Svi podnesci se skladište u internoj e-bazi podataka koja nije otvorena za javnost. Slovenačka VRI je podržala više inicijativa civilnog društva koje su bile u vezi sa njenim delokrugom i sprovodila aktivnosti na osnovu nalaza tih inicijativa.

Iz navedenih primera sledi da prakse koje je započela DRI Srbije i za koje se može očekivati da će se dalje pozitivno razvijati u narednim godinama mogu da posluže kao dobar osnov za uspostavljanje regionalne saradnje u oblasti uključivanja građana u proces eksterne revizije, gde DRI Srbije može imati prominentnu ulogu.

Vanevropske vrhovne revizorske institucije i učešće građana

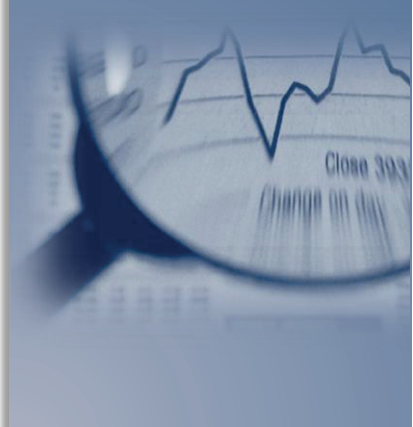
Analiza iskustava izvan Evrope, a naročito onih u Latinskoj Americi, pokazuje veliko bogatstvo praksi uključivanja građana i saradnje VRI sa OCD. Deklaracija iz Asunsiona „Načela odgovornosti,“ koju je usvojila Organizacija vrhovnih revizorskih institucija Latinske Amerike i Kariba, naglašava važnost aktivnog građanskog učešća kao krucijalne komponente u sistemu odgovornosti prilikom osnaživanja standarda odgovornosti, što je jedna od oblasti na kojima VRI moraju da rade u izgradnji svojih kapaciteta. Mnoge VRI organizuju obuke za građane i OCD, kako opšteg karaktera (odgovornost vlasti, eksterna revizija, učešće građana), tako i specijalizovane obuke za njihovo osposobljavanje za učešće u drugim mehanizmima direktne građanske participacije (npr. zajedničke revizije), ali su primeri ovakvih specijalizovanih obuka ređi. Postoje zemlje u kojima građani učestvuju u izboru revizora i kontrolora, mada su ovo retki primeri. Uključivanje građana i OCD u proces planiranja revizije je uobičajena praksa u Latinskoj Americi (kao i nekim drugim državama, poput Južne Koreje), koja se najčešće sprovodi prikupljanjem prijave/pritužbi/žalbi, koje se obrađuju u nadležnim službama unutar VRI. Često se kreiraju posebni onlajn portali da podrže ovaj proces. Ređe su prakse direktnog participativnog planiranja revizije, npr. kroz javne rasprave ili diskusije sa OCD. Neposredno učešće građana u vršenju revizije sprovodi se putem zajedničkih revizija ili društvenih revizija, koje sprovode tzv. građanski nadzorni komiteti. Za sada su retki primeri država koje uspešno primenjuju društvenu reviziju, zbog visokog stepena veština i kapaciteta koje ona iziskuje. U nekim državama OCD aktivno učestvuju u i praćenju realizacije mera i preporuka VRI.

CIVILNO DRUŠTVO I GRAĐANI U PROCESU EKSTERNE REVIZIJE

Može se reći da je 2013. godina idealan trenutak za pokretanje aktivnosti na uključivanju građana i organizacija civilnog društva u rad Državne revizorske institucije u Srbiji, iz dva razloga:

Kao prvo, DRI u 2014. godini planira otpočinjanje revizije sorsishodnosti, koja je i u komparativnoj praksi istaknuta kao naročito pogodna za korišćenje doprinosa građana i organizacija civilnog društva.

Pored toga, do kraja 2013. ili početkom 2014. godine Srbija će otpočeti pregovore za članstvo u EU, tokom kojih će civilno društvo biti strateški i institucionalizovano uključeno u proces (konkretni predlozi i modeli su još uvek u fazi razvoja).



„Komunikacija sa [građanima] je veoma važna jer oni predstavljaju prirodne saveznike DRI u otklanjanju nepravilnosti... Građani predstavljaju važan izvor informacija i dijalog sa njima je važan kako bi se podigla svest o radu DRI i ojačalo poverenje u državnu upravu.“

Radoslav Sretenović, predsednik Državne revizorske institucije RS

Preporuke izvedene za Državnu revizorsku instituciju Republike Srbije na osnovu analiziranih uporednih iskustava

Studija nudi čitav niz preporuka za DRI na osnovu obrađenih uporednih iskustava i analize njihove pogodnosti za primenu u Srbiji, kao i vremenski okvir za njihovu realizaciju. Ovde dajemo siže najvažnijih preporuka (za više detalja, pogledati Poglavlje VI Studije):

U predstojećem periodu, uz podršku tehničke pomoći EU i bilateralnih donatora i u saradnji sa relevantnim OCD, DRI bi trebalo da razvije konkretne aktivnosti i programe za razvoj i negovanje kulture (finansijske) odgovornosti, mehanizama kontrole nad upravljanjem javnim finansijama, specifičnostima eksterne revizije, i sl. Ovakvi programi mogu biti naročito delotvorni ukoliko bi se osmišljavali i sprovodili kao zajedničke aktivnosti više funkcionalno povezanih institucija, npr. DRI, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnika građana, a možda i Agencije za borbu protiv korupcije. Takve aktivnosti mogu da obuhvate: moderne oblike vizuelizacije informacija, poput infografika; edukativne kampanje širom Srbije; TV i onlajn kampanje usmerene ka građanima, treninge i seminare za đake i studente, a po mogućstvu i obuke sa nastavnike/profesore, itd. U srednjem roku, DRI bi trebalo i da unapredi komunikativnost svojih izveštaja, što proizilazi kako i INTOSAI standarda, tako i iz uporedne prakse.

Kako bi unapredila učešće građana u planiranju revizije, DRI bi trebalo da uspostavi onlajn portal za prikupljanje podnesaka građana (npr. prema norveškom modelu), kao i da razvije interne procedure za postupanje po primljenim podnescima građana koji su u vezi sa aktivnostima revizije. Izradom Vodiča za onlajn predaju podnesaka obezbedilo bi se da što veći broj podnesaka zadovolji minimalne kriterijume za razmatranje i doprinos programu revizije, a i da se interni resursi DRI koriste racionalno. Dugoročno gledano, moglo bi se pristupiti razvoju zajedničkog portala za elektronski prijem žalbi/pritužbi građana za nekoliko nezavisnih kontrolnih institucija.

Kako bi se omogućilo da OCD učestvuju u praćenju implementacije preporuka i mera DRI, trebalo bi najpre uspostaviti redovne (dva puta godišnje) sastanke između DRI i OCD koje bi mogle da se uključe u proces praćenja. U srednjem roku, DRI bi trebalo da otpočne praksu objavljivanja odazivnih izveštaja subjekata revizije na svom sajtu, kao i da (u saradnji sa OCD) razvije participativnu metodologiju praćenja implementacije svojih mera i preporuka.

Za obavljanje poslova koji proističu iz navedenih preporuka u DRI bi trebalo sistematizovati jedno radno mesto (unutar Kancelarije predsednika DRI), a u dužem roku i organizacionu jedinicu.

U realizaciji većine ovih preporuka velika podrška i partneri DRI mogu da budu same OCD, koje imaju iskustva u radu sa građanima, edukativnim i istraživačkim aktivnostima, kao i pristup bilateralnim i EU fondovima. Kroz saradnju na projektima sličnim projektu u okviru kojeg je izrađena studija „Civilno društvo i građani u procesu eksterne revizije“ i ovaj siže mogu se ostvariti vidljivi efekti u pogledu unapređenja finansijske odgovornosti vlasti u Srbiji, kroz sinergično i koordinisano delovanje civilnog društva i DRI (a svakako i drugih nezavisnih tela).

Centar za evropske politike (CEP) je nezavisna, neprofitna, nevladina „think tank“ organizacija. Osnovan je od strane grupe stručnjaka iz oblasti prava i politike EU, ekonomije i reforme javne uprave sa zajedničkim ciljem unapređenja okvira za kreiranje politike u Srbiji.

CEP razvija analizu i istraživanje kao osnove za činjenično utemeljeno kreiranje politika i proizvodi kvalitetne opcije za donosioc odluka sa ciljem da se suštinski unapredi proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji i da se Srbija pozicionira kao ravnopravni partner državama članicama EU u pogledu:

- *otvorenosti i odgovornosti demokratskih institucija vlasti;*
- *uređenosti i performansi tržišta;*
- *sposobnosti da ne samo ispuni obaveze članstva u EU već i maksimalno iskoristi prava i mogućnosti koje proističu iz članstva.*

Više o CEP-u pročitajte na www.cep.org.rs.

Posetite nas i na Fejsbuku: <https://www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre>